



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

PAULA MARIA DE MOURA SANTOS

**O ACESSO AOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO
CRAS CRISTO REDENTOR**

JOÃO PESSOA – PB

2020

PAULA MARIA DE MOURA SANTOS

**O ACESSO AOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO
CRAS CRISTO REDENTOR**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Serviço Social, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social sob a orientação da Professora Dr^a. Márcia Emília Rodrigues Neves.

Orientadora: Prof.^a Dr^a Márcia Emília Rodrigues Neves

JOÃO PESSOA – PB

2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S237a Santos, Paula Maria de Moura.

O Acesso aos Benefícios Eventuais no CRAS Cristo Redentor
/ Paula Maria de Moura Santos. - João Pessoa, 2020.
74 f.: il.

Orientação: Márcia Emília Rodrigues Neves Neves.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCHLA.

1. Informação - João Pessoa. I. Neves, Márcia Emília
Rodrigues Neves. II. Título.

UFPB/CCHLA

PAULA MARIA DE MOURA SANTOS

O ACESSO AOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO CRAS CRISTO REDENTOR

Aprovado em 30/03/2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dr^a Márcia Emília Rodrigues Neves
(Orientadora)

Prof.^a. Dr^a Patrícia Barreto Cavalcanti
(Examinadora Interna)

Mestra Carla Mousinho Ferreira Lucena
(Examinadora Externa)

JOÃO PESSOA – PB

2020

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho primeiramente a Deus e em especial a Marleide, Júlia, Edileide, Valneide, Manuel Messias, e a Professora Márcia Emília, e a todos da família que sempre estiveram ao meu lado em todos os momentos da minha vida acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter me concedido saúde, sabedoria e disposição para concluir esta minha trajetória acadêmica. Sem ele, nada disso seria possível.

A minha família, por estar sempre ao meu lado em todos os momentos de minha vida, dando-me forças para continuar cada passo desta caminhada. Tem sido o meu alicerce e a minha razão de ser, e poucas são as palavras para agradecer o amor, carinho, atenção e, acima de tudo, a confiança, mostrando-me que seria difícil, mas não impossível.

Aos meus amigos de sala de aula que estiveram comigo me dando força e incentivo, sempre aprendendo uns com os outros e crescendo juntos. Vocês foram fundamentais para minha formação, por isso merecem o meu eterno agradecimento à turma 2012.1 da UFPB do curso de Serviço Social “um amor pra recordar”.

Agradeço à coordenadora e orientadora do campo de estágio do CRAS Cristo Redentor e à equipe profissional, por exigir muito mais do que eu imaginava ser capaz de fazer. Manifesto aqui minha gratidão eterna por compartilhar sua sabedoria, seu tempo e sua experiência.

Aos professores do Departamento de Serviço Social-DSS, que contribuíram para o meu processo de formação. Agradeço a paciência e dedicação, e a disponibilidade demonstrada em sala de aula.

Agradeço especialmente a minha orientadora, professora doutora Márcia Emília, por sua dedicação, comprometimento, por compartilhar seu tempo, sua sabedoria, sua experiência e por sua paciência, por estar sempre disposta a ajudar a construir este TCC e por acreditar na realização deste trabalho, por cada detalhe e pelas orientações imprescindíveis.

Agradeço todas as bênçãos que recaíram, não só sobre mim, mas também sobre todos aqueles que amo.

Enfim, agradeço a todos que de forma direta ou indiretamente contribuíram para a construção deste trabalho.

RESUMO

Este estudo analisa os benefícios eventuais da Política Nacional de Assistência Social, a partir da realidade de sua prestação no município de João Pessoa, e utiliza a situação desses benefícios no CRAS Cristo Redentor como objeto empírico. Com relação aos objetivos específicos, buscou-se examinar os marcos legais, definidos colegiadamente, referentes aos benefícios eventuais, bem como averiguou-se a configuração normativa dessas provisões eventuais assumida no município de João Pessoa. O caminho metodológico de natureza exploratória se pautou teoricamente pelo método histórico-dialético para a apreensão da realidade, recorrendo-se à pesquisa bibliográfica e documental para o levantamento sistemático de informações. Os resultados denotam que os rígidos critérios, a falta de transparência e a burocratização excessiva, além do ínfimo orçamento, limitam drasticamente o atendimento a dramáticas necessidades alimentares, muito mais pertinentes com a política de segurança alimentar, tornando o acesso aos benefícios eventuais um exercício penoso e incerto para o usuário.

Palavras-chave: SUAS. Benefícios Eventuais. CRAS Cristo Redentor. Acesso.

ABSTRACT

This study analyzes the eventual benefits of the National Social Assistance Policy, based on the reality of its provision in the municipality of João Pessoa, and uses the situation of these benefits in CRAS Cristo Redentor as an empirical object. With regard to specific objectives, we sought to examine the legal frameworks, jointly defined, referring to eventual benefits, as well as investigating the normative configuration of these eventual provisions assumed in the city of João Pessoa. The exploratory methodological path was theoretically guided by the historical-dialectical method for apprehending reality, using bibliographic and documentary research to systematically survey information. The results show that the strict criteria, the lack of transparency and excessive bureaucratization, in addition to the small budget, drastically limit the attendance to dramatic food needs, much more pertinent with the food security policy, making access to eventual benefits a painful exercise and uncertain for the user.

Keywords: SUAS. Eventual Benefits. CRAS Cristo Redentor. Access.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – CRAS e CREAS: níveis de atenção e público-alvo	25
Quadro 2 – Benefícios Socioassistenciais.....	41
Quadro 3 – Modalidades dos Benefícios Eventuais.....	42
Quadro 4 – Lei dos Benefícios Eventuais do município de João Pessoa.....	53
Quadro 5 – Benefícios Eventuais no CRAS Cristo Redentor (2018)	63

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID – Banco Internacional de Desenvolvimento

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CEBAS – Certificações de Entidades Benéficas de Assistência do SUAS

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CIB – Comissões Intergestores Tripartite Bipartites

CIT – Comissões Intergestores Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especial de Assistência Social

CSU – Centro Social Urbano

DAS – Diretoria de Assistência Social

DF – Distrito Federal

DIPOP – Diretoria de Organização Comunitária e Participação Popular

DIRECONSAN – Diretoria de Economia Solidária e Segurança Alimentar

EC – Emenda Constitucional

EC – Emenda Constitucional

FEBEM – Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FLBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundação Nacional Assistência Social

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar

IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LA – Liberdade Assistida

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MDS – Ministério Desenvolvimento Social

NIS – Número de identificação Social

NOB – Norma Operacional Básica

ONG – Organização Não Governamental

PAEFI – Proteção de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família

PBF – Programa Bolsa Família

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PMJP – Prefeitura Municipal de João Pessoa

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSB – Proteção Social Básica

PSC – Prestação de Serviço à Comunidade

PSE – Proteção Social Especial

RH – Recursos Humanos

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SAM – Serviço de Assistência ao Menor

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Social

SESAL - Secretaria de Saúde e Assistência Social

SESSO – Secretaria de Saúde de Serviço Social

SETRABES – Secretaria Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social

SETRASS – Secretaria do Trabalho e Serviços Sociais

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 A FORMAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	15
1.1 Práticas Assistenciais e a atuação do Estado: uma abordagem introdutória.....	15
1.2 Afirmação e Desmonte SUAS.....	23
2 SUAS E A CONSTRUÇÃO DOS BENEFÍCIO EVENTUAIS.....	34
2.1 Benefícios Socioassistenciais e a Lógica da Permanência e da Eventualidade no Enfrentamento da Pobreza.....	34
3 A REALIDADE DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS EM JOÃO PESSOA.....	48
3.1 A prestação dos Benefícios Eventuais em João Pessoa.....	48
3.2 CRAS Cristo Redentor: a realidade dos usuários e da cobertura eventual de benefício.....	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS.....	69

INTRODUÇÃO

Este estudo teve como objetivo geral analisar os benefícios eventuais da Política Nacional de Assistência Social, a partir da realidade de sua prestação no município de João Pessoa, e utilizando a situação desses benefícios no CRAS Cristo Redentor como objeto empírico. Em consonância com esse propósito, os objetivos específicos foram os seguintes: examinar os marcos legais da União referentes aos benefícios eventuais e averiguar a configuração normativa dos benefícios eventuais assumida no município de João Pessoa.

Assim designada, a provisão benefícios eventuais¹ compõe com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), renda Mensal vitalícia (RMV) e o programa Bolsa Família os denominados benefícios socioassistenciais, diferenciando-se entre si, pela condição da sua cobertura: eventual ou continuada.

No tocante aos benefícios eventuais, trata-se de uma provisão cuja regulação se efetivou no âmbito do SUAS, por meio do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e a partir de sucessivos questionamentos e formulações coletivas no plano nacional e nas demais esferas municipais e estaduais - os quais redundaram em uma robusta documentação -, visando fundamentar, na medida do possível, as deliberações dos conselhos municipais e do poder público municipal, posto que, por se tratar de benefícios previstos para serem geridos nas esferas municipal, estadual e distrital, a competência pela regulamentação cabe a estes entes federados. Responsabilidade, contudo, que tardou a se concretizar.

Dado o longo e tortuoso percurso de apontamentos e registros legais que esse processo tomou, tanto no âmbito nacional quanto nos espaços municipais, fazia-se necessário identificar seus preceitos e resultados. No município de João Pessoa, por exemplo, essa construção suscitou ampla discussão no Conselho Municipal de Assistência Social em torno de seus referenciais e das limitações orçamentárias, e estas implicando em dificuldades a serem operacionalizadas nos CRASs, com impactos em seus resultados. Em vista disso, levantou-se a seguinte

¹ Considerados de natureza eventual na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), tais benefícios foram incorporados à legislação brasileira ainda no primeiro governo Vargas.

questão: como se materializa, de fato, o acesso aos benefícios eventuais no CRAS Cristo Redentor?

O caminho metodológico de natureza exploratória se pautou teoricamente pelo método histórico-dialético para a apreensão da realidade social, recorrendo-se à abordagem qualitativa assentada na pesquisa bibliográfica e documental, para o levantamento sistemático de informações, que proporcionaram as reflexões do tipo aproximativa sobre o objeto definido; e a análise das normativas nacional e municipal, e da documentação institucional, tais como levantamentos, relatórios, pareceres e o diário de campo, todos produzidos em função da concessão dos benefícios eventuais no CRAS Cristo Redentor de atividade curricular acadêmica.

O interesse por esse campo investigativo partiu das observações empíricas objetivadas durante o Estágio Curricular do Curso de Serviço Social, da Universidade Federal da Paraíba, desenvolvido no CRAS Cristo Redentor, em 2018, e cujas indagações mais relevantes se voltaram para compreender à dinâmica que se estabelecia entre a elevada demanda por benefícios eventuais e a extrema rigidez da oferta institucional, particularmente no que se refere ao acesso à cesta básica, devido ao seu caráter de urgência alimentar, contudo, submetido a um processo burocrático extremamente limitador.

Concernente a esse tipo de provisão, o benefício cesta básica se destaca nacionalmente como o de maior procura, produzindo-se avaliações mediante rígidos indicadores da realidade dos usuários de modo a focar na pobreza extrema, o que reduz o escopo da cobertura. Localmente podem-se acrescentar as longas esperas para, então, afinal, a família conseguir receber a exígua cota de produtos não perecíveis, com a penosa certeza de que outro acesso dessa natureza só poderá ocorrer seis meses depois.

Esse pequeno esboço aqui registrado já delineia a gravidade de uma situação alimentar precária que se desdobra em vários outros problemas de natureza educacional, na condição da saúde e na empregabilidade de todos os componentes da família, bem como reforça o entendimento crítico de que a carência alimentar de grande parte da população brasileira ainda permanece como uma questão incontornável da realidade nacional, posto que expõe a aguda desigualdade social que historicamente estrutura a formação do país.

Tais razões justificam a necessidade de estudos nesse campo e ratificam a sua relevância para a sociedade, que assim pode se apropriar de realidades que

compõem o chão da cidade - concernente à prestação do SUAS no município -, permitindo que resultados analíticos venham à tona e possam fundamentar demandas à gestão dessa política social; e para a academia, por revelar que esta instituição propicia as condições intelectuais e operacionais que possibilitam a prestação de serviços à comunidade, desenvolvendo aproximações e desvelamentos de realidades sociais, contribuindo, de fato, para a formação de novos sujeitos profissionais e para fortalecer a interlocução entre a universidade e a sociedade civil.

A exposição deste trabalho se encontra distribuída em cinco seções, considerando esta introdução e as considerações. O primeiro capítulo traz a formação sócio-histórica da assistência social brasileira, que se manifesta inicialmente sob os interesses colonialistas da coroa portuguesa, sendo esse formato apropriado estrategicamente na conformação do império e ao longo dos séculos republicanos, forjando-se uma prática disciplinadora e tutelar das massas pauperizadas. A discussão prossegue dimensionando os marcos legais da assistência social à luz da Constituição Federal de 1988, as lutas e as conquistas que redefiniram o escopo da política de assistência social sob a égide do direito.

Já o segundo capítulo aborda os benefícios eventuais, objeto deste estudo, distinguindo as suas referências legais consignadas em documentos coletivamente aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e as de domínio municipal, recorrendo sobre sua natureza, e contextualidade.

Por fim, o terceiro capítulo centra sua análise nas condições do acesso desse benefício no Cras Cristo Redentor, desvelando a razão de sua demanda, os impasses político-institucionais e profissionais, e a realidade de segmentos sociais pauperizados, submetidos a constrangimentos e mitigações frente à necessidade fundamental, qual seja aplacar a fome.

1 A FORMAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Neste capítulo abordamos a trajetória da assistência social, identificando as expressões construídas ao longo da formação social brasileira, e cujos determinantes sócio-históricos delinearam uma prestação assistencial inicialmente de natureza confessional, acrescida, no alvorecer do século XX, pelo modelo filantrópico privado, com a intervenção pontual do poder público. Um formato assistencial que se expandiu ao longo daquele século, articulando formas institucionais estatais e privadas, de natureza laica e religiosa, que se revelaram restritas e tutelares, bem aquém das agudas necessidades sociais de uma vasta população pauperizada.

Em seguida, expomos sobre a inscrição da assistência social como direito constitucionalmente definido, discutindo como esse parâmetro foi observado nas conjunturas políticas que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988, destacando a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). E discorreremos sobre a devastação neoliberal perpetrada na proteção social brasileira, aprofundada com o avanço das forças conservadoras extremadas advindas da crise político-institucional de 2016, notadamente com a ascensão do governo Bolsonaro.

1.1 Práticas Assistenciais e a atuação do Estado: uma abordagem introdutória

As formas assistenciais estão presentes no Brasil praticamente desde o início da sua colonização pela coroa portuguesa, por consequência o formato que assume se dá sob a égide do processo colonizador lusitano, sustentado nas estratégias de ocupação e controle do território, de pilhagem das riquezas nativas e de sujeição dos seres originários e dos segmentos que foram sendo incorporados à força de trabalho do sistema expropriador (PRADO JÚNIOR, 1966).

Como observa Silva (2014, p. 44), a formação da sociedade colonial brasileira, que a autora pontua entre 1530 e 1822, quando ocorre a independência do país, foi fruto “de um ambicioso projeto de expansão da riqueza e poder das

monarquias absolutistas europeias [...], portanto, colonizada nos marcos do capitalismo mercantil e estruturada na grande propriedade rural”.

Assim que nos três séculos de colônia, quando se desenvolveu a economia escravista, “duas práticas caminharam juntas nesse processo: a humanista-cristã e a agromercantil-escravista, dando forma à colonização na América” (SIQUEIRA, 2009, p. 4). Esse projeto autoritário e excludente, predominantemente centrado nas figuras do senhor e do escravo, produziu uma legião de famintos, composta por brancos, mestiços, libertos, que crescia e subsistia entre o bico e a esmola, elevando “o número dos desclassificados, dos inúteis e inadaptados, indivíduos de ocupações aleatórias ou sem ocupação alguma” (PRADO JÚNIOR, 1966 apud SIQUEIRA, 2009, p. 5).

Engessada dessa forma, a sociedade colonial tinha no ideário cristão um dos seus sustentáculos. A visão moralizadora que entidades religiosas propagavam sobre a pobreza condizia com o projeto colonial lusitano, e neste assumia função estratégica de poder e de controle, e desde cedo marcou presença na colônia. É do seu interior, por exemplo, que, institucionalmente, a assistência toma forma no Brasil. Segundo Yazbek (2012, p. 295), essa prestação social tem início na Vila São Paulo, aproximadamente em 1560, portanto, na fase inicial da colonização lusitana. A Irmandade de Misericórdia é, portanto, “a primeira instituição de atendimento à pobreza do país [...] e apoiada em práticas de esmola, de inspiração portuguesa, ofertava dotes para órfãos e providenciava caixões para os mortos”.

No seu formato inicial, mix de atendimento ambulatorial, alimentar e de acolhimento, as Santas Casas funcionavam com base em donativos, “assim, a esmola foi à primeira modalidade de assistência social aos pobres no Brasil colonial, seguida da criação de instituições asilares e tutelares” (Id. Ibid.). Mas essa feição originária logo incorporou outras prestações sociais e estabeleceu novas formas de custeio das obras pias para a massa de pauperizados, consignadas em “testamentos, subscrições e auxílios provinciais, pela junta da Fazenda ou Câmara Municipal do Império” (MESTRINER, 2001, p. 45).

Consoante à literatura especializada, as intervenções moralizadoras dessa lavra confessional se revelavam instrumentos poderosos de convencimento a serem mobilizados pelos governantes, visto que “legitimavam o poder, pois a dimensão pedagógica e persuasiva do discurso religioso configurava-se como uma estratégia sutil e eficaz de dominação” (RANGEL, 2010, p. 2).

Quiroga (2008, p. 20) chama a atenção para esse protagonismo que as Misericórdias tiveram na preservação e expansão do domínio do colonizador, pois “mais do que uma mera instituição assistencial [...] integraram a estruturação do modelo colonial, sendo um dos seus pilares”. Para a autora, as amplas intervenções que tais instituições exercitaram nos mais diferentes domínios da sociedade colonial as credenciaram como instância estrategicamente poderosa de controle, tanto que, após a independência, ainda que não mais submetidas às regulações lusitanas, isto não significou abolir a “sua umbilical relação com o poder. Passa agora para o Estado Imperial Brasileiro, do qual é o seu principal instrumento de intervenção assistencial” (Id. Ibid.). Hegemonia só confrontada no final do século XIX e início do século XX, com a afirmação das pretensões republicanas para o país e para a assistência social.

O século XIX será palco de grandes mudanças estruturais e políticas e de inovações em todos os campos do conhecimento e de todos os matizes. No Brasil, por fim, finda-se a escravidão e o Império, quase simultaneamente. Nesse contexto, com a República numa sociedade fortemente hierarquizada, segundo Ianni (1996), a *questão nacional* passa a ser o vetor para se entender o país e perscrutar “quais seriam as condições e possibilidades de progresso, industrialização, urbanização, modernização, europeização, americanização, civilização” (p. 26).

Acrescenta o autor, que as tensões decorrentes desse processo se intensificavam, com revoltas e protestos dos trabalhadores se espalhando tanto pelos núcleos urbanos de maior porte quanto na imensidão do mundo rural. Mas, ainda que tais manifestações fossem criminalizadas e seus participantes alvos de violenta repressão estatal, também infere Ianni que já se criavam as condições para “admitir que a questão social poderia deixar de ser considerada um problema de polícia” (Id. Ibid., p. 89).

Por entender o referido autor que “a sociedade se movimenta como uma vasta fábrica de desigualdades e antagonismo” (Id. Ibid., p. 92) e, que, diante dessa realidade, a luta coletiva por garantias sociais se realizaria sob forte embate do proletariado em formação frente aos interesses patronais, a reação das elites dominantes seria dura. De fato, estas mobilizariam uma série de estratégias de disciplinamento e controle, entre as quais se destacaria a assistência social.

No que diz respeito mais especificamente ao campo da prestação assistencial, os avanços especialmente produzidos na esfera jurídica e os conhecimentos

científicos que se alargavam no campo da saúde, bem antes de concretizada a república, introduziram novas preocupações e respostas às questões consideradas cruciais para a modernização do país (RANGEL, 2012). E isso envolvia considerar as limitações da assistência social prestada sob o signo da caridade cristã, preocupação que se acentua a partir de meados do período imperial (MESTRINER, 2001).

No âmbito desse processo, Rangel (2010) destaca que, concernente com as mudanças e dinâmicas instauradas nas demais esferas da vida social brasileira, a assistência social também passa por escrutínio e é levada a assumir predominantemente o modelo filantrópico fundado:

[...] em uma base racional, de cunho positivista [...] instituindo uma gestão filantrópica da assistência para responder às demandas impostas pelas profundas transformações políticas, econômicas e sociais que ocorrem com o fim do sistema escravista e a introdução do trabalho livre (p. 3-4).

Sob essa perspectiva racional, Castro e Abreu (1985, p. 51) indicam que foram introduzidos novos padrões de intervenção, voltados ao controle dos pobres em espaços institucionais, que consistia na utilização de “regras minuciosas de observação e registro do comportamento individual, além de táticas repressivas”. Tudo, segundo os autores, atestados como decorrentes do conhecimento científico avançado, voltado à modernização da sociedade. Na verdade, acrescentam estes, forjava-se “um modo peculiar de concretizar vigilância permanente” (Id. Ibid.) dos trabalhadores precarizados.

As bases fundantes desse novo ordenamento, segundo Rangel (2010), buscado como extensão da gestão social europeia (com base no evolucionismo, no positivismo e no darwinismo social), implicou redirecionar a prática confessional sob a lógica higienista e tutelar, assim, “aos pobres impossibilitados de se transformarem em força de trabalho assalariada não restava outra alternativa senão a filantropia” (p. 6). Ou seja, estabelecia-se uma nova forma de controle dos pobres, agora chancelada pelo *conhecimento científico*.

De acordo com Montañó (2012), essa gestão “científica” assenta-se numa visão de que a pobreza se vincula “a causas individuais e psicológicas, jamais a aspectos estruturais do sistema social” (p. 274), assumindo um formato interventivo

tecnicista. A pobreza passa então a ser administrada com base em regramentos técnicos e organizacionais, normatizados mediante moralizantes e repressivos atendimentos classificatórios (“pobre”, “marginal”, trabalhador), segmentados (crianças, órfãos, mulheres, idosos, enfermos, etc.), e tipificados consoantes o “problema” ou o “comportamento” apresentado (NEVES, 2010).

Para tanto, Abreu e Castro (1985) destacam a firme aliança efetivada entre a medicina social e a assistência social, com recorrência a higienistas para o enfrentamento das questões relativas à atenção a pobreza, agora fincada como filantropia higiênica. No entender destes autores,

Não mais se trata de transferir prédios para abrigar novos assistidos sociais, porém se trata, mais do que nunca, de organizar as instalações, mediante a racionalização dos recursos técnicos, materiais e humanos. Em consequência, no último quartel do século XIX triplica o número de doentes hospitalizados, de alienados no hospício, de delinquentes nas Cadeias Públicas, de órfãos nos educandários, de inválidos nos asilos. Uma nova era na história da filantropia encontrava-se à vista. Assistência e repressão, embora referidas uma à outra, distinguiam-se. Agora, assistência e prevenção associavam-se (1985, p. 52).

Sob a nova ordem republicana e sob os auspícios da filantropia higiênica, a gestão da pobreza implicava também o disciplinamento de uma emergente classe operária. Mas, ainda segundo Abreu e Castro, “o problema da infância abandonada constituía, sem dúvida, o ponto nodal de todas as contradições, mesmo porque colocava problemas insolúveis à filantropia” (Id. Ibid., p. 68).

Situando a questão da infância e da adolescência no período republicano, Rizzini (2008, p. 115) aponta que o próprio Código Criminal, de 1890, fruto dessa lógica criminalizadora e tutelar, rebaixou “a idade penal de 14 para 9 anos, numa época em que se debatia a importância de evitar a punição aplicada a menores”, firmando, segundo a autora, a aliança entre *justiça e assistência*. Assim, e ainda com base nessa interpretação, forja-se um direcionamento *jurídico-social* repressivo que se amplia com a instalação do Juizado de Menores (relativo às crianças e aos adolescentes pobres), sendo o primeiro da América Latina, seguido pelo Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, de 1924, e pelo Código de Menores, de 1927.

Conforme visto, a forma como as necessidades sociais das massas pauperizadas foram enfrentadas, entre outros aspectos repressivos, produziu, ao longo do século XIX, a institucionalização e o disciplinamento moral de crianças e adolescentes, estabelecendo, por fim, uma nova arte de disciplinar a pobreza. Prática que se estendeu de forma quase inalterada até quase o final do século XX.

O governo Vargas (1930-1945), por exemplo, cria, em 1941, um órgão dedicado exclusivamente a essa questão, nomeado de Serviço de Assistência ao Menor (SAM). Tal realização, sob os ditames ditatoriais do Estado Novo levou Faleiros (1985, p. 68) a afirmar que “a implantação do SAM tem mais a ver com a questão da ordem social que da assistência propriamente dita”, sendo palco de práticas disciplinadoras violentas e desumanizantes.

Partiu também do governo Vargas, a criação de duas relevantes referências institucionais no âmbito da assistência social brasileira: o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), instituído em 1938, e a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), criada em 1941. A primeira instituição, cuja gestão foi assumida por figuras de relevância cultural e filantrópica da sociedade brasileira, segundo Mestriner (2001, p. 51), “consolidou a estratégica aliança do Estado com a sociedade civil, via filantropia”, dando início, segundo a autora, a uma série de regulações que favoreceriam permanentemente as entidades assistenciais privadas e consolidariam essa aliança sob os auspícios do CNSS. A partir desse formato, a larga concessão de subsídios públicos ao setor privado adquiriu estatura e firmou um padrão interventivo nacional difícil de reverter.

Já a LBA, ainda de acordo com Mestriner, além de vincular tal realização ao primeiro-damismo², mantém a estratégia de promover as ações da sociedade civil - em prol de crianças, idosos, pessoas com deficiência e mulheres pobres -, firme no propósito de alavancar os esforços pautados por parâmetros de “componente liberal e do princípio da subsidiariedade que sempre orientarão o Estado” (2001, p. 72).

Para Boshetti (2006, p. 52), a LBA funcionou atrelada também aos recursos financeiros previdenciários e se expandiu e se diversificou enormemente, atuando “nas mais diversas situações sociais, assegurando serviços nem sempre contínuos e sistemáticos”, e sem que esses recursos financeiros fossem definidos legalmente, tampouco monitorados quando aos seus resultados.

² Mestriner (2001) aponta a figura de dona Darci Vargas como determinante para a criação e a condução da LBA, forjando-se uma prática personalista e clientelística nessa área.

Essa configuração histórica inicial da mais relevante instituição assistencial do século XX no Brasil foi sintetizada no seguinte registro:

A LBA se consagrou, assim, como uma “estranha” instituição pública de assistência social que executava ações em todos o país com recursos orçamentários e doações, mas sustentava sua intervenção, fundamentalmente em princípios da beneficência e benevolência privadas. Talvez ela represente o mais nítido exemplo da simbiose público-privado que marca as relações sociais brasileiras no campo da assistência social. Os relatórios anuais da instituição afirmavam que seu objetivo era estender alguns serviços sociais aos trabalhadores e a população pobre excluída da previdência social. Foi dessa forma que a LBA foi se consolidando como instituição vinculada e, ao mesmo tempo, paralela ao sistema previdenciário brasileiro (BOSCHETTI, 2006, p. 52).

Essa situação só seria alterada, segundo Boschetti (2006), na fase ditatorial quando, em 1969, a LBA é transformada em fundação (FLBA), perde “seu caráter de instituição legionária e se tornou um organismo público de assistência social integrado ao Ministério de Previdência e Assistência” (p. 55), juntamente com a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1964, para implementar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor em todo o país³.

Ainda com base na análise da autora, com a criação da Renda Mensal Vitalícia (RMV)⁴ em 1974 - o primeiro formato de transferência de renda no país -, a assistência social, agora financiada pelo fundo previdenciário, “sofreu um impressionante crescimento” (Idem, p. 67). Contribuiu amplamente para esse crescimento o fato da LBA construir a sua própria estrutura organizacional podendo agora prestar serviços através de um conjunto de equipamentos sociais como asilos, centros sociais, creches, ao tempo que mantinha as parcerias com as instituições assistenciais privadas. Complementando esse formato assistencial em expansão, a FUNABEM fincava a sua atuação em todos os estados brasileiros, por meio das FEBEMs – Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor.

Somente com a Constituição de 1988, a assistência social, enfim, adquire o status de política pública e integra a seguridade social brasileira, juntamente com a saúde e a previdência social. Todavia, essa ascensão político-normativa sofrerá

³ Para Boschetti (2006, p. 55), a FUNABEM dedicou-se a exercer atividades assistenciais e punitivas a jovens e adolescentes autores de atos inflacionários.

profunda resistência dos governos que sucedem esse evento e levará cinco anos para ser regulamentada, embora o Congresso Nacional tenha aprovado uma primeira legislação nesse sentido, porém vetada pelo governo Collor de Mello. Em face das pressões políticas, tanto provenientes de organizações diversas quanto de iniciativas parlamentares, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por fim, foi aprovada em 1993, seguida pela criação do Conselho Nacional de Assistência Social, em 1994 (SPOSATI, 2004; BOSCHETTI, 2006; NEVES, 2010).

Tais avanços, contudo, não resultaram na formulação imediata de uma política social dessa lavra, ao contrário, os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) resistiram enormemente a regulamentar a assistência social. Em vez disso, e já imbuído dos parâmetros neoliberais de focalização da ação social do Estado, o governo cria o programa Comunidade Solidária⁵, em 1995, para o qual cria também o Conselho Nacional de Solidariedade, cuja presidência ficou a cargo da primeira-dama, impulsionando tal prática país afora (NEVES, 2010).

A Comunidade Solidária, segundo Silva et al (2001, p. 76) pode ser caracterizado como um programa “emergencial e assistencialista”. Na verdade, segundo os autores, o programa pode ser caracterizado:

[...] como estratégia do governo federal, visando transferir a responsabilidade das políticas sociais para a sociedade civil”, sob a justificativa da solidariedade, representando ações de caráter fragmentário, seletivo, focalizado, e desarticuladas de possíveis mudanças estruturais (p. 76-77).

Yazbek (2012) destaca que o governo FHC, sob a orientação e financiamento de organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cria um conjunto de programas federais, visto como base de uma *rede de proteção social*, que “introduziu no campo social um conjunto de ações setoriais voltadas para os segmentos mais vulneráveis da população” (p. 306), ofertando, no âmbito da União, uma série de programas de transferência de renda. São elencados

⁴ Destinado aos idosos com mais de 70 anos e aos incapacitados, sendo o benefício equivalente a 50% do valor do salário mínimo (BOSCHETTI, 2006).

⁵ No segundo mandato de FHC, em 1999, este programa foi parcialmente reformulado, sendo nomeado Comunidade Ativa, mantendo, porém, suas características minimalistas (NEVES, 2016). Nessa esteira minimalista, o governo FHC, em seu segundo mandato, cria o Programa Alvorada, em 2001, também uma reformulação dos programas anteriores, financiado pelo Fundo de Erradicação da Pobreza, aprovado pelo parlamento no ano de 2000 (YAZBECK, 2012).

pela autora, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996; o Bolsa Escola, de 1998; o Bolsa-Alimentação, de 2001; o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, de 2001, e o Auxílio-Gás, de 2002. Agrega-se a esse formato o CadÚnico, de 2001, um amplo cadastro de dados sociais usado para gerir os programas sociais.

Essa *rede social* passa a compor com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de natureza constitucional e com vigência a partir de 1996, um amplo espectro do que viria a ser priorizado em termos de política de assistência social, estendendo-se pelos governos populares que se materializaram no século XXI (NEVES, 2010).

1.2 Afirmação e desmonte do SUAS

A formalização de uma política de assistência social nos moldes definidos constitucionalmente e, com base nas prescrições da LOAS, só foi possível nos anos 2000 e mediante forte pressão dos movimentos coletivos, que se expressaram de forma contundente na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, que delibera pela sua concretização normativa e institucional (NEVES, 2010; COUTO et al, 2010).

A chegada ao poder de um governo popular como o de Luís Inácio Lula da Silva, pareceu que reuniria as condições políticas favoráveis para a criação de uma política nacional unificada e garantidora de direitos sociais. Mas a priorização do governo popular dada ao Programa Fome Zero, bem como os compromissos por este assumido com instituições multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que impuseram ajustes estruturais para o país, dificultavam a construção de uma política de assistência social nos termos pretendidos. A lógica neoliberal permanecia funcionando como norte de orientação macroeconômica, e nela não havia lugar para a oferta de políticas que expandissem a ação social do Estado brasileiro (NEVES, 2010; YAZBEK, 2012).

Com isso, a perspectiva de focalização e de criação de programas de transferência de renda permanecia alta, tanto que o Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003, antes de qualquer outra formulação nessa área, conjugando os programas de transferência do governo anterior mais o Cartão Alimentação prevista para a Fome Zero, programa que acabou não vingando (NEVES, 2010).

Como toda política social, a construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, decorreu da confluência e do embate de propostas que se distinguiam e mediante o tensionamentos entre forças sociais que lutavam tanto pela formulação específica de suas provisões e de seu formato de gestão, como pela direção social a ser impressa. Em 2005, a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio de uma resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, definiu, por fim, o formato unificado e a organização gestora a serem implantados nacionalmente (BOSCHETTI, 2006, COUTO et al, 2010; NEVES, 2010).

Consoante os enunciados da PNAS/SUAS, a prestação dessa política deve se guiar por um conjunto de princípios que se distingue pela prevalência das necessidades sociais sobre interesses mercadológicos; pela universalização dos direitos sociais; pelo respeito à dignidade do cidadão, pela igualdade de direito no acesso ao atendimento, e pela ampla divulgação de suas provisões.

Deve ainda, segundo a legislação, ser a política de assistência organizada de forma descentralizada, mediante a participação da população e a primazia do Estado na sua condução, além de ter a família como referência central para sua intervenção.

Para tanto, a política pressupõe a articulação com outras políticas sociais, de modo à estrategicamente poder ampliar e potencializar as ofertas públicas no âmbito da proteção do Estado. Considerando esse formato, a PNAS (2004) objetiva:

- ❖ Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção sócia básica e ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem;
- ❖ Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- ❖ Assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

A assistência social é conceituada na PNAS como uma *política não contributiva*, voltada a contemplar as necessidades de proteção de pessoas em *risco social* ou consideradas em situação de *vulnerabilidade social*, dois parâmetros criticados na literatura crítica, visto que obscurece as razões estruturais da desigualdade social (NEVES, 2010). Couto et al (2010, p. 50) afirmam que tais conceitos devem ser problematizados, pois;

[...] eles não são adjetivos da condição do usuário, portanto, trata-se de reconhecer essa desigualdade, de identificar que há um campo de atuação importante que atende a necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos da cidadania rompem com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz (p. 50).

Com base nessa fundamentação, a PNAS (2004) é estruturada com base em dois níveis de atenção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de média e alta complexidade), sendo a primeira definida como de natureza preventiva e a segunda delimitada para o atendimento daqueles que se encontra com seus direitos violados, identificados pelo grau de violência e rompimento de vínculos familiares e comunitários, sendo a proteção social executada através do Centro de Referência de Assistência Social e dos Centros de Referencias de Mídia e Alta Complexidade, respectivamente CRAS e CREAS, cujas configurações estão no quadro que segue.

Quadro 1 – CRAS E CREAS: níveis de atenção e público-alvo

	CRAS	CREAS
Descrição	Busca prevenir a ocorrência de situações de risco, antes que estas aconteçam, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania.	Oferece apoio e orientação especializados a indivíduos e famílias vítimas de violência física, psíquica e sexual, negligência, abandono, ameaça, maus tratos e discriminações sociais.
Público alvo	Famílias e indivíduos em situação grave de desproteção, pessoas com deficiência, idosos, crianças retiradas do trabalho infantil, pessoas inseridas no Cadastro Único, e usuários de programas de transferência de renda: Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada(BPC), Programa de Capacitação para o Trabalho, entre outros.	Trabalha com pessoas em que o risco já se instalou, tendo seus direitos violados, sendo vítimas de violência física, psíquica e sexual, negligência, abandono, ameaças, maus tratos e discriminações sociais.

Fonte: GSUAS, 2019⁶

⁶ Disponível em: <https://www.blog.gesuas.com.br/diferenca-cras-creas/>. Acesso em: 4 jul. 2019.

O desenvolvimento do SUAS, porém, acarretou a necessidade de estabelecer novos ordenamentos, de modo a que referenciais, objetivos e usuários dos serviços prestados fossem padronizados nacionalmente (NEVES, 2010). A demanda nesse sentido ocupou a VI Conferência Nacional de Assistência, realizada em 2006, que deliberou por sua inclusão no plano decenal então aprovado. Segundo o documento normativo (BRASIL, 2009), aspectos como nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e impacto social esperado foram sistematizados, consignando a *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*, e com isso imprimindo maior qualificação ao desempenho dos serviços e proteções desenvolvidos pela PNAS.

A *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais* definiu assim os serviços da Proteção Básica (PSB) e da Proteção Especial (PSE), de média e alta complexidade:

I Serviços Socioassistenciais da PSB

- Serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF);
- Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos;
- Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos

II Serviços Socioassistenciais da PSE - Média Complexidade

- Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI);
- Serviço especializado em abordagem social;
- Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC;
- Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosos (as) e suas famílias;
- Serviço especializado para pessoas em situação de rua

III Serviços Socioassistenciais PSE - Alta Complexidade

- Serviço de acolhimento institucional nas seguintes modalidades:

- Abrigo institucional;
 - Casa-lar;
 - Casa de passagem;
 - Residência inclusiva;
 - Serviço de acolhimento em república;
- Serviço de Acolhimento em República;
 - Serviço de acolhimento em família acolhedora;
 - Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências (BRASIL, 2009);

Outro avanço importante na estruturação do SUAS, segundo Neves (2010), decorreu do próprio movimento de implementação da política de assistência social, no seu processo de questionamentos e racionalização dos serviços e do exercício profissional, marcado por um contingente reduzido e pouco qualificado, com forte incidência de voluntários, constatação que provocou a formulação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, a NOB-RH/SUAS, de 2006, com vistas à valorização e à qualificação dos profissionais da área. Segundo Silveira (2017, p. 497), um dos aspectos relevantes a ser destacado da NOB-RH/SUAS decorreu “da definição das equipes de referência, aprimorada pelas resoluções do CNAS, que delimitaram as atribuições das categoriais profissionais de nível superior e dos trabalhadores com formação de nível médio e fundamental no SUAS”.

Pode-se então inferir que:

Nesses termos, a NOB/SUAS-RH (2006) representou um esforço político significativo de pactuação federativa nos espaços intergestores estaduais e federal, consideradas as resistências e dificuldades políticas que tiveram que ser aparadas para viabilizar sua aprovação. Nesse sentido, pode-se afirmar que a NOB-RH não é a definição ideal e acabada frente às necessidades de recursos humanos para o funcionamento adequado do SUAS, mas é resultado do *viável histórico*, dentro da correlação de forças políticas que participaram do processo de negociação (COUTO et al, 2010, p. 57, grifo das autoras).

Mas o que demarcou um novo momento no SUAS foi o acúmulo desses processos de mudanças que demandaram uma nova pactuação com a LOAS, ou seja, o SUAS tinha avançado, reformulado e acrescido novos aspectos à PNAS/SUAS, que precisavam ser incorporados na legislação que regulamenta a

assistência social, definindo e consolidando suas bases estruturantes (NEVES, 2016).

Com isso, uma nova regulamentação se impôs para incorporar a LOAS os avanços processados, o que se concretizou através da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que ficou conhecida como Lei do SUAS (BRASIL, 2011). Para tanto, concorreram às pelepas e os resultados de quatro conferências nacionais, que ainda redundaram em um novo marco regulatório para a assistência social, a NOB/SUAS/2012 que substituiu a NOB/SUAS, de 2005, definindo um novo estágio e uma nova gramática para o SUAS, com:

[...] seu desenvolvimento sendo impulsionado pela lógica do aprimoramento, considerando responsabilidades, metas e prioridades nacionais a ser detalhadas nos Pactos de Aprimoramento do SUAS dos municípios, estados e Distrito Federal, contendo, ainda, a pactuação das responsabilidades da União (SILVEIRA, 2017, 499).

Tais avanços, contudo, esbarram no subfinanciamento do sistema e na desconstrução que vem se processando no âmbito da gestão do SUAS, comprometendo as deliberações pactuadas, os arranjos estruturantes e a própria significância dos propósitos e alcance do SUAS, além das persistentes práticas clientelistas e pessoalistas em seu âmbito.

No que se refere ao financiamento do SUAS, seguindo as determinações da LOAS, este deve contar com recursos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Mas ainda que conte, de acordo com Salvador (2017), com a existência do Fundo Nacional de Assistência Social, desde 1996, somente no ano 2000 foi criada a função orçamentária referente à assistência no orçamento público. “Até o exercício financeiro de 1999, os gastos financeiros com a assistência social estavam alocados na função orçamentária “assistência e previdência” (p. 84).

Por outro lado, acrescenta o autor, ainda que o Sistema Único de Assistência Social “reafirme a primazia do Estado como responsável pela política de assistência social, ele prevê a participação do setor privado, por meio das entidades

beneficentes, desde que sejam regularizadas pelo CNAS” (p. 93)⁷. Em vista dessa situação, viceja, na realidade,

[...] dois modelos distintos de financiamento da assistência social. Ambos exigem a presença do Estado. De um lado, há o financiamento direto, no qual se utiliza de uma parcela do fundo público para financiar os programas e ações da política e esses são repassados fundo a fundo entre os entes federativos. De outro lado, há o financiamento indireto, no qual, por meio de desonerações fiscais, são dadas as entidades beneficentes. O Estado abre mão de uma parcela do seu fundo público, que poderia ser utilizado, diretamente, nos mais variados tipos de serviços e ações socioassistenciais (SALVADOR, 2017, p. 93).

Junte-se a essa subtração dos recursos que poderiam ser direcionados para impulsionar as intervenções da assistência social, a aprovação da Emenda Constitucional 95, pelo governo Temer, em 2016, e tida amplamente como um evento de “fim do mundo” - por prever um congelamento dos recursos pelas próximas duas décadas -, que vem afetado duramente todas as despesas primárias, impondo contingenciamentos e precarizando ao SUAS e às demais políticas sociais.

Por outro lado, os constrangimentos impostos à agenda SUAS, tanto pelo governo anterior quanto pelo atual, tem se manifestado como sérias ameaças a realização dessa política consoante o regramento conquistado (NEVES, 2020).

No que se refere à ingerência governamental da União que confronta os preceitos e afeta a materialidade do SUAS conforme foi se consolidando, citamos a imposição do Programa Criança Feliz pelo governo Michel Temer, que impôs o referido programa, então gerido por sua esposa, à revelia de todas as instâncias de deliberação colegiadas, provocando superposição de programas, constrangimentos das forças políticas organizadas e participativas nesse âmbito, afetando também diretrizes e compromissos profissionais, além de operacionais e gestores os mais diversos, bem como ações de resistência no âmbito dessa política, enquanto agregou forças conservadoras que buscam reforçar o conservadorismo e o voluntarismo (CFESS, 2016; NEVES, 2020).

Para Silveira (2017), a existência do Programa Criança Feliz constitui um risco ao SUAS. Atenta para o fato de que o programa “contrata os visitantes

⁷ Em 2009, a Lei do CEBAS - Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência do SUAS, “normatizou a participação de entidades e organizações de assistência social por meio do Vínculo

sociais de forma precarizada, mediante terceirização, com forte tendência de reprodução de conteúdo e práticas conservadoras, com efeitos moralizantes da questão social” (p. 501). Ademais, segundo a autora, tal programa tende a agregar e fortalecer a presença do primeiro-damismo, destacando que tem sido as primeiras-damas as pessoas a comandarem o Comitê Gestor do Criança Feliz, ferindo assim a autonomia das diversas instâncias da assistência social.

Concretamente alerta a autora,

Num cenário de avanço do neoliberalismo, de desmonte dos sistemas estatais, de contrarreformas e perdas de direitos conquistados, de subordinação da política social à política fiscal, conduzida na aliança entre oligarquias, capital e corporações, o SUAS tem sido minado nas suas bases estruturantes. A cristalização da agenda do SUAS, o congelamento de recursos e a implantação do Programa Criança Feliz, no âmbito da arquitetura institucional da política de assistência social, são fatores que abrem caminho para a propagação do conservadorismo aliado ao gerencialismo, bem como dos retrocessos com implicações sociais, políticas e culturais (p. 505).

De acordo com Neves (2020), no governo Bolsonaro essa situação se agrava ainda mais, inclusive para além do contingenciamento aplicado ao SUAS e às demais políticas sociais, com severas consequências para seu modelo descentralizado e participativo. A direção ultraneoliberal assumida pelo governo, por exemplo, tende a comprometer indubitavelmente as discussões e as resoluções colegiadas, projetando um formato de gestão em que “as classes dominantes invocam a política de Assistência Social como solução para combater a pobreza e nela imprimem o selo do enfrentamento “moral” da desigualdade” (MOTA, 2006, p. 8, grifo da autora).

A criação do programa Pátria Voluntária – Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, vinculado ao Ministério da Cidadania,⁸ é uma expressão dessa inversão conservadora e moralizadora. Os seus objetivos de *fomentar a prática do voluntariado como um ato de humanidade, cidadania e amor ao próximo*; bem como *estimular o crescimento do terceiro setor, contribuindo para a transformação do Brasil em um país mais justo e mais solidário* (Ministério da Cidadania)⁹,

SUAS” (SILVEIRA, 2017, p. 497), decerto outro avanço significativo para o sistema.

⁸ Substitui o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

⁹ Ministérios da Cidadania <http://www.mds.gov.br/assuntos/patriavoluntaria>

desconstroem e afrontam a noção da assistência social como um direito social, indo de encontro a todos os estatutos legais construídos ao longo do processo de afirmação dessa política, bem como fere, gravemente, o sistema de decisões colegiadas e pactuadas entre os entes federados e a participação da sociedade civil na organização, gestão e controle social do SUAS (NEVES, 2020).

Isso se traduz em mais desmontes. Ainda que compreendendo os limites dessa relação de direito na ordem do capital, posto que a “conquista formal de direitos é a única possível nos marcos da sociabilidade capitalista” (BOSCHETTI, 2016, p. 176), e que este padrão de proteção decorre das circunstâncias sócio-históricas as mais diversas, a intervenção ultraneoliberal e ultraconservadora em curso pode alterar drasticamente o perfil e a direção das provisões sociais brasileira, quer materiais ou financeiras (NEVES, 2020).

Relacionado a esse programa, a designação da primeira-dama para atuar no incentivo ao voluntariado¹⁰ constitui, obviamente, outra direção conservadora que compromete o sentido público estatal da prestação da Assistência Social como política de Estado. Com isso traz à tona a marca histórica da assistência social e fortalece os espectros mais conservadores e autoritários da sociedade brasileira (NEVES, 2020).

Concretamente, a consequência dessa investida:

Consiste no deslocamento do direito social para uma onde à filantropia, ao voluntariado e à solidariedade indiferenciada. Busca-se fortalecer o reino das virtudes como diretriz central no atendimento às necessidades da classe trabalhadora dentro da “ordem e progresso” em diferentes políticas sociais, tais como assistência social, saúde, educação. Busca-se, equivocada e propositadamente, desmontar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e deslocar a assistência social, tardiamente reconhecida como direito social, para o campo do clientelismo, do assistencialismo, da solidariedade mecânica e, portanto, do não direito (CFESS, 2016, s/p).

Agravando ainda mais essa tendência de destruição de direitos na assistência social, sublinhamos a proposta de contrarreforma da previdência social do atual governo, a PEC 6/2019¹¹, que previa a redução do valor do BPC para os idosos

¹⁰ A primeira-dama presidirá o Conselho do programa. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/agosto/conselho-do-programa-patria-voluntaria-aprova-regimento-interno>.

¹¹ A EC 6/2019, após intensa peleja foi aprovada e transformada em norma jurídica em 12/11/2019 - gerando a Emenda Constitucional 103.

considerados extremamente pobres, que passaria a ser de R\$ 400,00 a partir de 60 anos, só alcançando o valor de um salário mínimo aos 70 anos, além de não prever nenhuma forma de reajuste e ter a idade postergada, caso aumente a expectativa de vida da população brasileira (NEVES, 2020).

Também foi proposto um novo critério para aferição da condição de miserabilidade, além do critério de renda, qual seja a declaração do patrimônio familiar que deveria ser inferior a R\$ 98 mil. Também vedava qualquer possibilidade de acumulação pessoal de benefícios como os de assistência médica, pensões especiais de natureza indenizatória e de remuneração advinda de contrato de aprendizagem, conforme permitido. E ainda impedia que a renda de outro membro familiar ficasse fora do cálculo da per capita familiar. O que é possível para o idoso, por força do estatuto legal desse segmento social. Contudo, a forte reação de especialistas, de coletivos sociais e políticos e de parlamentares evitou que tal destruição prosseguisse, sendo a proposta já rechaçada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), do Congresso nacional (Id. Ibid.).

A autora também apontou que, além desse retrocesso, o governo ainda tentou constitucionalizar o critério de renda de acesso ao BPC previsto na LOAS -, que determina que a *renda* per capita do grupo familiar seja inferior a $\frac{1}{4}$ do *salário-mínimo* para concessão desse benefício -, numa clara tentativa de se evitar a judicialização do benefício. O que também provocou reações de congressistas. E, ao contrário do pretendido pelo governo, os parlamentares conseguiram elevar a renda familiar per capita para ter acesso ao BPC inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, contemplando, assim, uma demanda histórica das forças sociais que atuam em defesa do BPC (Id. Ibid.).

Esse embate entre o legislativo e o executivo se estendeu, com o governo vetando a decisão do Congresso Nacional e este derrubando o veto presidencial¹², mantendo a proposta originária do parlamento. Contudo, a questão permanece em aberto. Visto que a instância executiva já cuidou de anunciar que o governo irá recorrer à justiça para garantir que o critério seja rebaixado e constitucionalizado (Id. Ibid.).

Na realidade, o BPC sempre foi um benefício largamente abominado pelas forças conservadoras e, como dito, tardou para ser regulado. Entre outros aspectos,

¹² Conferir <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/11/congresso-derruba-veto-ao-aumento-da-renda-familiar-para-acesso-ao-bpc>:

pela equivalência do seu valor ao do salário mínimo, fato que ideologicamente representaria uma aquisição desvinculada do trabalho e da contribuição previdenciária, podendo, ainda, desestimular tal relação.

Tanto procede que desde o governo Temer, acrescido das regras draconianas do governo atual, este benefício vem sendo submetido à revisão pelo INSS, com resultados elevados de suspensão e cancelamento. Igualmente com o Bolsa Família, com drástica redução de cobertura e crescente demanda reprimida. Uma forma de criminalizar os usuários desses dois benefícios assistenciais, comprometendo a renda familiar de segmentos que já vivenciam, de forma acelerada, a informalidade, a expansão da miséria e a precarização dos serviços públicos (Id. Ibid.).

Um cenário que tende a pressionar ainda mais a demanda pelas provisões do SUAS, entre as quais se destacam os Benefícios Eventuais da PNAS/SUAS, um tipo de cobertura assistencial definida na LOAS e objeto deste estudo, tratado adiante.

2 SUAS E A CONSTRUÇÃO DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS

Este capítulo trata da estruturação dos Benefícios Eventuais do SUAS, uma prestação assistencial cuja regulação demandou esforços das instâncias colegiadas decisórias e do poder público em seus diversos níveis. Considera a relevância destes benefícios para a proteção social de segmentos precarizados, bem como atenta para a dificuldade histórica do país de efetivar coberturas sociais minimamente condizentes com as reais necessidades de seus postulantes.

2.1 Benefícios Socioassistenciais e a lógica da permanência e da eventualidade no enfrentamento da pobreza

Como mencionado no capítulo anterior, a PNAS, 2004¹³, expressa as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social cujos enunciados visaram promover a imediata materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios previstos na Constituição Federal de 1988, entendendo que todo esforço deveria ser destinado a formular, fundamentar e viabilizar a prestação da Assistência Social como uma Política Social inserida no Sistema de Proteção Social Brasileiro, integrando o campo da Seguridade Social.

Sob esses ditames regulatórios, a PNAS explicita as diretrizes na efetivação da Assistência Social como direito social e responsabilidade do Estado, sendo regida com base em um modelo de gestão compartilhada e pactuada entre os entes federativos. As atribuições e competências dos três níveis de governo, conforme preconizado na LOAS, são consubstanciadas nas Normas Operacionais Básicas (NOBs), que consistem em instrumentos regulatórios fundamentais para operacionalizar o sistema. As NOBs são editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites - CIT e CIBs).

Portanto, com base nos preceitos e diretrizes da PNAS seguiu-se o processo de construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social – SUAS¹⁴ (COUTO et al, 2010).

¹³ Resolução nº145, em 15 de outubro de 2004, Conselho Nacional de Assistência Social.

¹⁴ Aprovado em julho de 2005 pelo CNAS (por meio da NOB nº 130, de 15 julho de 2005).

A implementação da PNAS e do SUAS em todo o território nacional, contudo, não ocorreu sem dificuldades, ao contrário, a perspectiva de suprimir práticas clientelísticas históricas, até então fundamentais para a permanência no poder de grupos políticos tradicionais, provocou resistências as mais diversas, fazendo com que em muitos municípios as prescrições da PNAS/SUAS tardassem a ser efetivada ou se materializassem apenas formalmente (NEVES, 2020).

Por outro lado, os fundamentos, princípios, instrumentos, diretrizes, objetivos, procedimentos, estratégias e a gestão do trabalho, conforme definidos na política de assistência social, passaram a alimentar o debate político-teórico entre especialistas, na academia e entre estes e a instância decisória da União, centrada no MDS, especialmente nos espaços colegiados e deliberativos no âmbito do CNAS, e em fóruns diversos, colocando em disputa o direcionamento social da PNAS/SUAS e a direção social das intervenções profissionais (PEREIRA, 2010; NEVES, 2020).

Ainda que sujeito a diferentes interpretações, pode-se evidenciar que se estabeleceu nesse processo construções relevantes referentes ao acesso ao SUAS e ferramentas concretas viabilizadoras da prestação das provisões assistenciais. Entretanto, diferentes e fundamentais aspectos persistem como elementos travadores de um reconhecimento de classe por parte dos usuários, contribuindo para que estes tenham mais dificuldades para participar das discussões sobre a qualidade da prestação dos serviços, dos programas ofertados e das lutas coletivas pelos seus direitos (COUTO et al, 2010; NEVES, 2020).

Nesse sentido, Couto et al (2010) chamam a atenção para a ausência do debate sobre questões essenciais como a que se refere à classe social do usuário da assistência social, afirmando que “a condição de sujeito pertencente à *classe que vive do trabalho* é pouco problematizada” (p. 49). Também os conceitos como *vulnerabilidade social* e *risco social* se apresentam, na visão das autoras, como problemáticos do ponto de vista da desigualdade social e das condições estruturais que as determinam, posto que estas ficam obscurecidas. Alertam ainda para o fato de que tais concepções não podem funcionar como se fossem inerentes à condição do sujeito, reduzindo agudas expressões da questão social a escolhas e condutas comportamentais, responsabilizando o sujeito por sua situação de penúria.

Embora tais questionamentos abram espaço para que se avance com a problematização dos fundamentos da PNAS/SUAS, e das questões que emergem com a intensificação da desigualdade social e das práticas políticas recessivas na

atualidade (NEVES, 2010, COUTO et al, 2010), para efeito deste trabalho cabe destacar a concepção e o escopo do usuário, conforme definidos na política de assistência social, cuja construção é vista como um esforço de superar a fragmentação historicamente recorrida no campo assistencial e que se pautava por uma abordagem segmentada (o órfão, o idoso, o adolescente, o enfermo, as mulheres pobres, os pedintes, entre outros).

Sendo, portanto, afirmado que os usuários da assistência social são:

Cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: família e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo família, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 27).

A respeito dessa compreensão sobre os usuários da assistência social, é possível entender que:

Nesta concepção, evidenciam-se condições de pobreza e *vulnerabilidade* associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias. Trata-se de uma concepção multidimensional de pobreza, que não se reduz às privações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão (COUTO et al 2010, p. 38).

Para enfrentar essas condições determinadas pela desigualdade social numa sociedade de classes, Sposati (1995) entende que o serviço de proteção social deve prover um conjunto de seguranças que cubram, reduzam ou previnam *riscos e vulnerabilidades sociais*, bem como necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários. Nesse sentido, o seu conteúdo e diretrizes são reveladores da extensão e das particularidades da Proteção Social adotada pelo Estado e expressa na assistência social. As seguranças a serem garantidas na PNAS são as seguintes:

❖ *Segurança de acolhida*: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços adequados para a realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas. Supõe abordagem em territórios de incidências de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média ou longa duração.

❖ *Segurança social de renda*: é complementar à política de emprego e renda e se efetiva mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presenças ou não de contrato de compromissos; e por meio da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

❖ *Segurança de convívio*: se realiza por meio da oferta pública de serviços continuados e de trabalho socioeducativo que garantam a construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança, societários. A defesa do direito à convivência familiar, que deve ser apoiada para que possa se concretizar, não restringe o estímulo a sociabilidades grupais e coletivas que ampliem as formas de participação social e o exercício da cidadania. Ao contrário, a segurança de convívio busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em rede sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos.

❖ *A segurança de desenvolvimento da autonomia:* exige ações profissionais que visem o desenvolvimento de capacidades e habilidades para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercitar escolhas, conquistas maiores possibilidades de independência pessoal, possam superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político. O mais adequado seria referir-se a processos de autonomização, considerando a complexidade e a processualidade das dinâmicas que interferem nas aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos, que só se concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados.

❖ *A segurança de benefícios materiais ou em pecúnia:* garantia de acesso a provisão estatal, em caráter provisório, de benefícios eventuais para indivíduos e famílias em situação de riscos e vulnerabilidades circunstanciais, de em caráter provisório, de benefícios eventuais para indivíduos e famílias em situação de riscos e vulnerabilidades circunstanciais, de emergência ou calamidade pública (Capacita Suas, 2008, V. 1. p. 46-47).

Para a viabilização e efetivação do conjunto dessas seguranças sociais, a PNAS aponta para a necessidade de estruturação de um sistema de monitoramento, avaliação e informação da política pública de assistência social. Esta tarefa deve ser empreendida de forma coletiva e federada, envolvendo os gestores da Assistência Social nas respectivas esferas de governo. O Sistema Nacional de informação da Assistência Social, a Rede-Suas, vinculado à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e criado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), objetiva proporcionar as condições para o atendimento dos objetivos da PNAS, no que se refere a prover o Suas com uma base de dados e de

informações requeridos para a sua operação em todos os municípios e estados brasileiros (COUTO et al, 2010).

No tocante à *segurança de benefícios materiais ou em pecúnia*, pertinente ao nosso estudo, é importante destacar que a LOAS instituiu como responsabilidade da Assistência Social e da União, a concessão de alguns benefícios que antes eram da alçada da Previdência Social e, por consequência, institucionalizou a distinção entre benefícios previdenciários e socioassistenciais (COUTO et al, 2010, NEVES, 2020).

Em vista desse ordenamento constitucional, os Benefícios Eventuais estão previstos na Lei 8.742 (LOAS, Art. 22), na Resolução CNAS 212 de 19/10/2006 e no Decreto Presidencial 6.307 de 14/12/2007. Com isso, alterou-se o status desses benefícios, até então vinculados à lógica do trabalho, sendo, inclusive, instituído mediante decreto governamental, pelo governo Getúlio Vargas, em 1954, com a denominação de auxílio-maternidade e de auxílio-funeral, para todos os Institutos de Aposentadorias e Pensões. Destinados, portanto, aos segurados do sistema (BOVOLENTA, 2011, NEVES, 2020).

Para Bovolenta (2011), a medida serviu para definir a concessão desses benefícios que já existiam na maioria dos institutos de aposentadoria e pensões. Para a autora, os benefícios “nesse momento, estavam subordinados ao vínculo previdenciário e eram ofertados por meio do pagamento de um salário mínimo” (p. 367). Duas características que os tornavam mais robustos, posto que os segurados desses institutos lutassem para que estes benefícios mantivessem o seu valor monetário, sendo fundamental que este permanecesse atrelado ao salário mínimo.

Segundo Bovolenta, uma alteração significativa no provimento desses benefícios ocorreu com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), promulgada em 1960, que alterou a nomenclatura do auxílio-maternidade, que passa então a ser denominado auxílio-natalidade, terminologia que permanece atual, além de aumentar de um para dois salários mínimos o valor do auxílio-funeral.

Embora a LOPS tenha previsto a unificação das legislações de todos os institutos de aposentadoria e pensões, tal ordenamento só se concretizou em 1996, sob o regime ditatorial. Em contraposição a essa cobertura previdenciária, Bovolenta (2011) sublinha que os trabalhadores informais e os demais segmentos precarizados ficavam “à mercê de auxílios eventualmente fornecidos, quer seja pelo órgão público (quando disponível), quer seja pela rede de solidariedade, formada por entidades, pessoas físicas, órgãos religiosos etc.” (p. 370).

Em 1988, a determinação constitucional dispôs sobre a natureza dos benefícios, diferenciando as provisões decorrentes das necessidades e dos riscos do trabalho, portanto de vinculação previdenciária, daqueles benefícios caracterizados como de natureza assistencial, entre os quais se encontram as coberturas para eventuais necessidades advindas da condição de pobreza ou ocasionadas por calamidades públicas, devendo estas ser entendidas como de âmbito da assistência social, e ofertadas através do poder público municipal. Sendo assim, posteriormente, a LOAS disciplinou tais prestações.

A definição do que seja Benefícios Eventuais demandou tempo e discussão, conforme discutiremos adiante, e no que concerne aos benefícios de natureza assistencial, Pereira (2010) afirma que:

Os Benefícios Assistenciais constituem, na história da política social moderna, a distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazerem suas necessidades básicas. Trata-se de um instrumento protetor diferenciado sob a responsabilidade do Estado que, nos termos da LOAS, não tem um fim em si mesmo, posto que se inscreve em um espectro mais amplo e duradouro de proteção social, do qual constitui a providência mais urgente (p. 11).

Segundo ainda Pereira (2010, p. 15), o termo *eventual* “utilizado na LOAS para qualificar um dos seus benefícios, pode ser considerado um sinônimo de contingência social, o qual constitui uma expressão empregada na literatura da política social”. Nesse sentido, a autora argumenta que apesar da eventualidade de eventos como morte, nascimento, calamidade etc., a consideração aqui diz respeito aos efeitos que tais circunstâncias provocam na condição de trabalhadores pauperizados.

Especialmente diz a autora: se “os pobres, dada a sua condição de vida precária, são os mais fortemente afetados por essas contingências” (Id. Ibid.), são eles mesmos “os menos aparelhados para enfrentá-las com seus próprios meios” (Id. Ibid.). O que demanda a proteção assistencial do ente público em todos os seus níveis ou em qualquer uma de suas esferas.

Ainda no que se refere aos Benefícios Socioassistenciais, convém destacar que além dos ditos eventuais, que estamos tratando neste estudo, outros benefícios de caráter permanente também compõem a cartela das transferências de renda no

âmbito do SUAS (quadro 2). São estes, os já citados Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), este último incorporado ao SUAS por meio da NOB/SUAS 2012. Antes integrava o programa Fome Zero criado pelo governo Luís Inácio Lula da Silva (NEVES, 2020).

Quadro 2 – Benefícios Socioassistenciais

Benefícios Permanentes	Benefício de Prestação Continuada (BPC) Programa Bolsa Família (PBF)
Benefício Eventuais	Auxílio Natalidade, Auxílio Vulnerabilidade, Auxílio por Morte e Auxílio Calamidade.

Fonte: SEDES¹⁵

As ofertas dessas coberturas monetárias devem se somar de forma articulada às demais garantias da política de assistência, o que significa um trabalho continuado com as famílias atendidas, com vistas à inserção na política e ao enfrentamento das necessidades e carências manifestadas.

O BPC, por sua vez, é um benefício de transferência de renda no valor de um salário mínimo para pessoas com deficiência de qualquer idade ou para idosos com idade de 65 anos ou mais que apresentam impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial e que, por isso, apresentam dificuldades para a participação e interação plena na sociedade (BRASIL, 1988).

Já o Programa Bolsa Família é uma provisão monetária do Governo Federal, criada em 2003, no governo Lula da Silva, a partir da unificação de diversos programas de transferência de renda existentes. Foi instituindo através da MP nº 123, em 20 de outubro de 2003, e da Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, além de regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 2004. O Programa faz parte do Plano

¹⁵ Disponível em: <http://www.sedes.df.gov.br/beneficios-socioassistenciais-2>. Acesso em: 17 jul. 2019.

Brasil Sem Miséria, instituído no governo Dilma Rousseff, e tem como objetivo promover o *alívio imediato* da pobreza o acesso à educação, à saúde e à inclusão social das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza (BRASIL, 2011).

No tocante aos Benefícios Eventuais, estes são assegurados pelo art. 22 da Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - LOAS, alterada pela Lei nº12.435, de 6 de julho de 2011, e integram organicamente as garantias do SUAS, incluídos na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS - 2012), que regulamenta a gestão pública da Política de Assistência em todo o país, incorporando os avanços normativos verificados desde a NOB/SUAS- 2005 (BRASIL, 2012).

Por meio dessa nova pactuação da LOAS foram aprimoradas e reafirmadas as diretrizes do SUAS. Nessa normativa, são abordados a gestão do SUAS, a constituição dos planos de assistência social, as características do Pacto de Aprimoramento, os requisitos de informação, monitoramento e acompanhamento do SUAS, questões orçamentárias, entre outros (NOB-SUAS-2012).

Na LOAS estão previstas quatro modalidades de Benefícios Eventuais, que se encontram relacionadas no quadro que segue:

Quadro 3 – Modalidades dos Benefícios Eventuais

Benefício	Definição
Nascimento	Para atender as necessidades do bebê que vai nascer, apoiar a mãe nos casos em que o bebê nasce morto ou morre logo após o nascimento; e apoiar a família em caso de morte da mãe.
Morte	Para atender as necessidades urgentes da família após a morte de um de seus provedores ou membros; atender as despesas de urna funerária, velório e sepultamento, desde que não haja no município outro benefício que garanta o atendimento a estas despesas.
Vulnerabilidade	Para o enfretamento de situação de riscos, perdas e danos à integridade da pessoa e/ou de sua família e

Temporária	outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.
Calamidade Pública	Para garantir os meios necessários à sobrevivência da família e do indivíduo, com o objetivo de assegurar a dignidade e a reconstrução da autonomia das pessoas e famílias atingidas.

Fonte: Ministério da Cidadania, 2019.

Os Benefícios Eventuais são caracterizados na PNAS da seguinte forma:

- ❖ Nascimento: no âmbito do SUAS, o benefício é prestado para garantir o apoio as famílias, por meio de bens, de consumo ou valores monetários, pecúnia. Com isso se destina a evitar e superar inseguranças e vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas mães e famílias nos processos que impactam na convivência, na autonomia, na renda, enfim, na capacidade de viver dignamente e de proteger uns aos outros no grupo familiar.
- ❖ Morte: Este benefício cabe ao campo da Política de Assistência Social no que diz respeito à morte, distingue-se do serviço local de sepultamento de pessoas por meio de concessões públicas e/ou ofertado em pecúnia, por uma única parcela ou mais, em bens de consumo, ou com a prestação de serviços na quantidade do número de mortes ocorridos no grupo familiar.
- ❖ Vulnerabilidade Temporária: é, portanto, uma vulnerabilidade momentânea sem longa duração resultado, normalmente, de uma contingência, que se trata de um fato ou situação inesperada. Com isso significa que ela pode ocorrer em momentos específicos, afetando o cotidiano do indivíduo e sua família. Nessa situação, as pessoas podem necessitar de uma ação imediata do poder público para restabelecer as

condições materiais de manutenção da vida cotidiana, assim como o convívio familiar e comunitário, entre outras necessidades imateriais.

- ❖ Calamidade Pública: Trata-se de um dos serviços de proteção social especial de alta complexidade, que tem como finalidade promover apoio e proteção a famílias e indivíduos atingidos por emergências e/ou estado de calamidades públicas, que se encontram temporária ou definitivamente desabrigados. Esse serviço promove a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. (Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS, 2018, p. 25-31)¹⁶

Em consonância com a LOAS, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada em 2009, institui o Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Públicas e de Emergências, destinado a responder às necessidades da “população atingida por situações de emergência e calamidade pública com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas” (BRASIL, 2009, p. 54).

Esse entendimento foi importante para esclarecer e definir os parâmetros mínimos comuns a todos os espaços nacionais. Assim, cada ente responsável pela regulamentação dos Benefícios Eventuais estabelece a sua normativa condizente com o que prevê a política de assistência social para os eventos relacionados.

Nesse sentido, e em conformação com a estruturação descentralizadora da PNAS, a regulamentação e a prestação dos Benefícios Eventuais são realizadas pelos municípios por meio dos critérios e prazos definidos pelo CNAS. Mas os Estados devem destinar recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral. A regulamentação e a adoção de critérios de acesso devem ser feitas de acordo com a PNAS (BOVOLENTA, 2011).

A construção dessas garantias assistenciais superou as dificuldades até então vigente nos SUAS, com a maioria dos municípios sequer tomando a iniciativa para concretizar a prestação das devidas provisões. E mesmo alguns poucos

¹⁶Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assuntos/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/beneficios-eventuais>. Acesso em: 17 jul. 2019.

municípios que lograram aprovar algo nesse sentido vigia um descompasso entre o que deveria ser prestado nesse âmbito, daí que “por mais de uma década esses benefícios ficaram meio esquecidos” (BOVOLENTA, 2011, p. 376).

Tamanha resistência e desinteresse político fez com que a discussão em torno dessa questão adquirisse contornos de urgência e relevância programática - dado que provisões estavam sendo largamente negligenciadas - mobilizando gestores, conselheiros, especialistas e técnicos para, coletivamente, definirem o ordenamento dos benefícios eventuais.

Outra questão premente que também foi superada e que dizia respeito à assistência social era o fato desta política ser responsável por operar diversas coberturas de outras áreas da proteção social brasileira, como educação, saúde, segurança alimentar e nutricional o que comprometia enormemente os seus recursos, ficando definida a responsabilidade de cada área para com seus benefícios (BOVOLENTA, 2011).

A partir dessas prescrições, os municípios devem estruturar um conjunto de ações como: regulamentar a prestação dos benefícios eventuais; assegurar em lei orçamentária os recursos necessários à oferta destes benefícios e organizar o atendimento aos beneficiários, bem como assegurar o cumprimento dos seguintes princípios do artigo 2º que dispõe do art. 22 da Lei nº 8.742, de 7/12/1993:

- I- Integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas;
- II- Constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos;
- III- Proibição de subordinação à contribuição previa e de vinculação e contrapartidas;
- IV- Adoção de critérios de elegibilidade em consonância com a PNAS;
- V- Garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários, bem como de espaços para manifestação e defesa de seus direitos;
- VI- Garantia de igualdade de condições no acesso às informações e à fruição do benefício eventual;
- VII- Afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania;
- VIII- Ampla divulgação dos critérios para a sua concessão;

- IX- Desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza, que estigmatizam os benefícios, os beneficiários e a política de assistência social (Decreto Presidencial n. 6.307, 2007).

De acordo com Bovolenta (2011), que sob restrição reguladora, a iniciativa da União, conforme vista no decreto presidencial acima referido, em muito contribuiu para que se avançasse com a discussão e os processos formais de disciplinamento dos benéficos eventuais nos municípios, isto porque:

[...] foram norteadores e auxiliam os municípios a regulamentar sua situação na execução e concessão de auxílios e benefícios, em geral operacionalizada ao acaso por meio dos plantões sociais. Ao que parece, o governo federal foi até onde a legislação permitia, uma vez que, por se tratar de benefícios oriundos das esferas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a União não poderia regulamentá-los, apenas orientá-los. Isto é colocado na própria Loas quando o artigo 22 diz ser responsabilidade municipal, estadual e distrital sua gestão e execução (p. 378).

Referente a essa questão, convém ressaltar, conforme menciona Bovolenta (2011), que efetivamente o CNAS define o benefício eventual como um direito estabelecido na forma da lei e que sua competência cabe ao poder municipal. Contudo, alerta a autora que tal prescrição contém dificuldades de monta, pois se “atestou a relevância política das normativas federais para que os municípios se dispusessem a regulamentar os benefícios eventuais” (p. 377), e com isso ampliou o número de municípios que normatizaram os benefícios eventuais. Mas também evidenciou os limites desse processo.

A autora coloca essa tensão da seguinte forma:

[...] quase 70% dos municípios dos 1229 que declaram ter regulamentado o fizeram a partir de 2006, o que supõe que esses documentos tenham servido de base e orientação quanto à sua regulação. A Loas, ao adotar diretrizes em consonância com a Constituição Federal, entende que as atribuições são descentralizadas e participativas, isto é, cada órgão federado possui suas competências e responsabilidades face à garantia da política pública. Isto avança e limita a regulamentação de um direito, caso dos benefícios eventuais. Avança por respeitar e considerar as especificidades locais e limita em virtude dos impasses locais de ordem econômica, política e social, entre outros, que dificultam sua execução (BOVOLENTA, 2011, p. 378- 379).

Sobre esse movimento contraditório, Bovolenta (2001), aponta que o esforço político-institucional de vários municípios em regulamentar os benefícios eventuais sob a ótica dos direitos sociais, conforme preconiza o SUAS, vem se dando sob circunstâncias histórico-políticas marcadas pelo neoliberalismo. E o mais grave para a autora é a persistência de práticas políticas conservadoras e da cultura clientelista que impõem direcionamentos político-partidários nesse processo decisório.

Em decorrência, não é casual que a prática da concessão dos benefícios eventuais venha apresentando as seguintes tendências: cada governo municipal os concebe, denominam, provêm e administram, de acordo com o seu entendimento, valendo-se quase sempre, do senso comum para, dentro de suas possibilidades financeiras gerenciais, atender contingências sociais prementes. Tem-se, assim, num espaço não desprezível de participação da Assistência Social como política pública e direito de cidadania a condenável prática do assistencialismo que, além de desafiar os recentes avanços no campo assistencial, vem se afirmando como um não direito social (PEREIRA, 2010, p. 20).

No que se refere ao custeio dos Benefícios Eventuais, conforme já apontado, normativamente compete aos municípios essa responsabilidade, em concordância com Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social. De acordo com o ordenamento da política de assistência social, os Benefícios Eventuais se configuram como direito, e como uma provisão suplementar e emergencial, características já referidas, e vinculadas à Proteção Social Básica.

Concernente com os dados apurados pelo MDS, mas seguidamente confirmado por vários estudos, Bovolenta (2013, p. 282), afirma que “o benefício eventual destinado à situação de *vulnerabilidade temporária* aparece como um dos mais demandados, e entre suas modalidades, a cesta básica representa a maior cobertura”, o que, com base nessa compreensão, evidencia a aguda desigualdade nacional e se vincula às práticas correntes prestadas tanto por entidades privadas, de natureza laica ou confessional, como pelo Estado brasileiro. Constitui-se assim, no dizer de Bovolenta (2013, p. 282), “um dos legados históricos da prática da assistência social, ocorrendo desde as primeiras formas de prestação de auxílio”.

Em consonância com esse processo de enfrentamento minimalista da pobreza, a prevalência da concessão da *cesta básica* na Proteção Social Básica do município

de João Pessoa também manifesta o contexto dramático dos usuários e os desafios impostos à ação profissional exercida nas suas unidades de referência, entre as quais o CRAS Cristo Redentor, cuja realidade será analisada no capítulo que segue.

3 A REALIDADE DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS EM JOÃO PESSOA

Este capítulo é dedicado a abordar como se verifica a prestação dos Benefícios Eventuais em João Pessoa, delineando seu regramento oficial e discutindo como se processa a concessão nos Centros de Referência de Assistência Social do município. Especialmente trata da realidade contextual do CRAS Cristo Redentor e dos usuários demandantes destes benefícios, refletindo sobre suas condições de acesso e impactos, qual o mais demandado, entraves e perspectivas.

3.1 A prestação dos Benefícios Eventuais em João Pessoa

Historicamente a prestação da assistência social no município de João Pessoa se configurou como as demais expressões dessa natureza na realidade nacional, ou seja, acumula um largo percurso de atendimentos pontuais, orientados com base em princípios cristãos e operados por organizações religiosas ou mediante relações clientelísticas, condicionando os assistidos à submissão. Em meados do século passado, por exemplo, a capital paraibana contava com 27 obras sociais voltadas ao atendimento de órfãos, enfermos, mulheres pobres, pessoas com deficiência, entre outros (SPOSATI, 2010).

Sobre esse modelo assistencial que se expressou nacionalmente e perdurou por séculos, conforme tratado no capítulo inicial deste estudo, Yazbek (2012), aponta que a Igreja Católica detinha papel preponderante na condução dessa oferta, através de suas irmandades, destacando que “as esmolas, que eram oficialmente recolhidas, e ações de caridade vão cunhar um modelo caritativo de assistência que recolhia dos ricos e distribuía aos pobres e que mesclava assistência e repressão” (p. 295). Nessas circunstâncias, a autora enfatiza que a pobreza é vista como incapacidade pessoal sendo, portanto, um problema mais vinculado à benemerência.

No plano local, a intervenção do poder público no campo assistencial se instala de forma bastante incipiente, com a criação, em 1951, do Departamento de Serviço Social do Estado, sendo este elevado à condição de instância executiva do governo estadual apenas em 1967, por meio da Secretaria do Trabalho e Serviços Sociais - SETRASS, e como parte integrante do contexto autoritário de modernização conservadora do país. Sob tal perspectiva, as intervenções se afirmam no formato institucionalizado de crianças e adolescentes, ações comunitárias na cidade e no campo, consolidando uma prestação assistencial pautada pelos princípios de integração social, participação social (controlada) e promoção social (MACÊDO; NEVES; PESSOA, 1991).

A cidade de João Pessoa, especialmente por ser a maior cidade e a capital do estado paraibano se beneficia enormemente desse processo com a construção de diversos equipamentos sociais, entre os quais se destacam os Centros Sociais Urbanos - CSUs, todos instalados nos bairros considerados periféricos e funcionando como espaço privilegiados de ações de natureza recreativa, promocional, educação cooperativista artesanal e produção alimentar, além de hortas comunitárias capacitação, entre outros (MACÊDO; NEVES; PESSOA, 1991, SPOSATI, 2010).

No tocante à estruturação no âmbito municipal Sposati (2010) mostra como a trajetória gestora da assistência social se inicia vinculada a outras prestações sociais, como quando da criação da Secretaria de Saúde e Assistência Social - SESAL em 1966, posteriormente Secretaria de Saúde e Serviço Social SESSO em 1971, para somente em 1982 alçar a condição de Secretaria Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social - SETRABES. Nesse caso, segundo a autora, sofrendo influência da denominação e vinculação dada ao trabalho pelo governo estadual. Em 1988, após a promulgação da Constituição de 1988, a unidade gestora passa a ser denominada Secretaria do Trabalho e Promoção Social, embora a definição de promoção social não se constituísse e nem se constitui “uma política pública de direitos” (p. 133).

Sob nova gestão municipal, a Secretaria mantém a sua denominação, mas a sigla é simplificada, sendo crivada como SETRAPS, em vez de SETRABES. A gestão se direciona nesse momento para contemplar os segmentos criança e adolescente, tanto do ponto de vista do controle social e da defesa de direitos - com a criação dos Conselhos de Direito e o Tutelar -, como “a pasta passa a se ocupar

do funcionamento de creches, projetos de convívio sócio esportivo, educadores sociais nas ruas, instalam-se casas lares entre outros” (ibid., idem). Em seguida, é a vez de acolher as iniciativas do governo federal como Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Agente Jovem, Sentinela, Centros da Juventude e outros.

O processo de democratização da gestão ocorre com a criação de múltiplos Conselhos e Comissões: Direitos da Mulher, Defesa Civil, Trabalho Infantil, Segurança Alimentar, Conselhos Tutelares. Esta é outra marca de João Pessoa, o forte estímulo à democratização pela presença de conselhos. Novas iniciativas como a instalação de restaurante Popular, Núcleo à família, Programa de Apoio à pessoa com Deficiência entre outros são destacadas. Sem dúvida há aqui um forte impulso às ações sociais, mas que ainda não se caracterizavam como uma política municipal de Assistência Social (SPOSATI, 2010, p. 133).

Por fim, uma gestão da assistência social no formato condizente com a promulgação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS se efetiva em 2005, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES, passando a unidade gestora a atuar de acordo com os preceitos da LOAS e a adequar-se, implementar e executar a PNAS segundo o modelo de gestão do SUAS. Com isso as finalidades da SEDES foi definida como:

[...] implementar políticas públicas sociais para os segmentos sociais em situação de exclusão, através de ações e programas baseados nos princípios fundamentais dos direitos humanos, fortalecendo a democratização do Estado e contribuindo para melhoria da qualidade de vida dessa população, na perspectiva de consolidação de sua autonomia e das transformações sociais (Topografia de João Pessoa, 2009, p.137).

Em vista desse escopo, o objetivo da SEDES é coordenar as ações do SUAS no município com base:

[...] nos princípios do desenvolvimento local sustentável, implementando programas e projetos de inclusão social; elaborar planos Municipais de intervenção das políticas sociais desenvolvidas pela SEDES; implementar ações que garantam a transversalidade como política públicas; juventude, étnico – racial, de gênero e de diversidade sexual; Garantir ações e comportamentos de combate a todos os tipos de discriminação; Desenvolver atividades sócio – econômicas e implementar ações que gerem oportunidades de

trabalho e renda para a população de baixa renda; Desenvolver programas de habitação popular para a população de baixa renda baseado na legislação urbana contida no Estatuto da Cidade; Formular estratégias de ação preventiva para atender as populações que vivem em áreas de risco, assistindo-as em situações emergenciais. (SEDES, 2005, s/p).

Sendo a unidade CRAS, o espaço onde se concretiza o PAIF, o principal programa de Proteção Social Básica do SUAS - que tem como objetivo desenvolver ações e serviços básicos continuados para famílias em situação de *vulnerabilidade social*, decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) -, a gestão local se propõe a atuar com base na perspectiva de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a promover o direito à Proteção Social Básica e a ampliação da capacidade de proteção social e de prevenção de situações de risco no território de abrangência do CRAS, conforme determina a PNAS/SUAS (MDS, 2016).

Também, segundo essas determinações, o CRAS encaminha mediante a demanda colocada o usuário ou famílias para outros programas, serviços e benefícios da proteção social proporcionado pelo município de João Pessoa. Isso se efetiva por meio de articulação que permite o acesso dos usuários do PAIF aos outros serviços socioassistenciais de proteção básica e permite que a família dos usuários de serviços da rede local tenha garantido o acompanhamento pelo PAIF.

Nesse espaço e de acordo com as Orientações Técnicas (2009), a equipe técnica do CRAS deve se configurar a partir de profissionais responsáveis pela gestão territorial da Proteção Básica, pela organização dos serviços, benefícios, programas e projetos oferecidos e ofertar o PAIF. Essa equipe de referência deve ser composta por profissionais públicos do quadro efetivo, contudo, a maioria dos profissionais que atua no município de João Pessoa não se enquadra nessa norma, predominando um quadro sujeito à rotatividade de profissionais em face de injunções político-partidárias, bem como a precarização dos seus agentes. Uma situação comum a vários outros espaços municipais, e que se acentua com o avanço dos ajustes neoliberais.

Outro aspecto relevante que consta da PNAS/SUAS define que a equipe do CRAS deve ser multidisciplinar, composta por 2 (dois) assistentes sociais, 2 (dois) psicólogos, que se responsabilizam pela efetivação dos programas, projetos,

encaminhamentos diversos e pela articulação intersetorial. Mas instrui também que a equipe pode contar com a presença de outros profissionais, como pedagogos, educadores, técnicos administrativos, contudo, uma configuração que depende mais da dotação orçamentaria, a qual vem se revelando localmente cada vez mais restritiva, impedindo que a prestação na atenção básica se amplie.

Conforme indicação normativa da PNAS, as ações realizadas nos CRAS são entrevistas, visitas domiciliares e institucionais, atendimento psicossocial e psicológico, encaminhamentos e monitoramento das famílias cadastradas no PAIF, além de palestras e oficinas voltadas à comunidade. O desenvolvimento de todas essas ações é empiricamente observado no âmbito municipal de João Pessoa, todavia sujeito a uma série de dificuldades e restrições de ordem financeira.

E no que se refere à estrutura física, a PNAS/SUAS (MDS, 2004) determina que o espaço deve ser amplo, em consonância com os serviços, possuir recepção, sala de atendimento e de reuniões, banheiros, cozinha e áreas de serviços, e materiais tecnológicos que facilitem os procedimentos realizados na instituição como: telefone, computador com internet disponível, ter um espaço com acessibilidade para idosos e pessoas com deficiência. Ainda prever a necessidade de proporcionar um ambiente acolhedor, para fortalecer a interação dos usuários e profissionais. Contudo, essa prescrição é pouco observada localmente, ao contrário, as instalações e os equipamentos são precários e não comportam o atendimento adequado dos profissionais, que resguarde o sigilo profissional, por exemplo, posto que pode ocorrer atendimentos simultâneos de diversos profissionais no mesmo espaço físico.

No município de João Pessoa, em conformidade com a SEDES (2016), o CRAS se caracteriza como um campo multidisciplinar e descentralizados, para promover intervenções na área social, a partir das propostas do MDS. Atualmente, o município dispõe de 11 (onze) Centros de Referência de Assistência Social, distribuídos por diversos bairros que compõem a zona periférica do município, são eles: o CRAS Cristo Redentor, o CRAS do Alto do Mateus, o CRAS Cruz das Armas, o CRAS Gramame, o CRAS Grotão, o CRAS Ilha do Bispo, o CRAS de Mandacaru, o CRAS Mangabeira, o CRAS Padre Zé, o CRAS São José e o CRAS Valentina de Figueiredo.

Essa distribuição em bairros populares da capital segue a prescrição normativa do SUAS, que assim prever aproximar a oferta das provisões assistenciais das

famílias que enfrentam dura realidade social e que apresentam elevados índice de pobreza e miséria, com número significativo de usuários do Bolsa Família, vivendo de trabalhos esporádicos.

Em vista desse quadro social, a demanda mais frequente é acessar o cadastro para a Bolsa Família e para os benefícios eventuais. Mas diante dos retrocessos sociais, os 11 CRAS do município de João Pessoa são insuficientes para contemplar a demanda. No início da década, Sposati (2010) já apontava a necessidade de 17 CRAS para atender devidamente a massa pauperizada. Considerando que a situação social no país só se agrava, esse número provavelmente já se revela bem aquém das urgentes e dramáticas necessidades de sobrevivência existentes atualmente.

No que se refere à normatização dos Benefícios Eventuais do município de João Pessoa, estes se encontram regulamentados pela Lei nº 12.015/2010¹⁷, que dispõe sobre a concessão desses benefícios no âmbito do SUAS, abrangendo os benefícios: auxílio alimentar (cesta básica); auxílio natalidade (enxoval); fralda geriátrica; cobertor; colchão adulto e para recém-nascido; auxílio moradia emergencial, passagem intermunicipal e interestadual auxílio funeral. De acordo com o regramento municipal ficou estabelecido o seguinte:

Quadro 4 - Lei dos Benefícios Eventuais do Município de João Pessoa

Art. 1º define que o Benefício Eventual é uma modalidade de provisão de proteção social básica, de caráter suplementar e temporário, que integra organicamente as garantias do /SUAS, com fundamentação nos princípios de cidadania e nos direitos sociais e humanos, concedido através do Balcão de Direitos. ¹⁸
Art. 3º dispõe que o Benéfico Eventual se dar através de concessão de auxílio alimentar, auxílio natalidade, auxílio funeral, auxílio moradia emergencial, passagem intermunicipal e interestadual, entre outros, nos termos do parágrafo segundo do art. 1º.
Art. 4º determina que o Benefício Eventual seja concedido à pessoa física, cadastrada no Balcão de Direitos, pela equipe técnica deste, munida dos devidos documentos de identificação pessoal e comprovante de residência, que tenham renda per capita igual ou inferior a 1/4 do salário mínimo vigente.

¹⁷ Revogando a lei nº 9680/01.

¹⁸ § 1º Entende-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos, às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, cuja renda per capita seja igual ou inferior a ¼ do salário mínimo vigente.

§ 2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender as necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, a pessoa idosa, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

<p>Art. 5º disciplina que o benefício eventual, na forma de concessão de cesta básica, constitui-se em um provimento emergencial eventual ou temporário conforme prevê o art. 22 da LOAS, na forma de bens de consumo, destinadas as famílias que se enquadrem no perfil estabelecido no art. 4º. Ressaltando que deve ser verificada a qualidade dos itens que deverão compor a dita cesta.¹⁹</p>
<p>Art. 6º estabelece que o benefício eventual, na forma do auxílio-natalidade em bens de consumo, consiste no enxoval para o recém-nascido, incluindo vestuário, utensílios para alimentação e higiene, observada a quantidade que garanta a atenção necessária ao nascituro e será concedido à gestante que atenda ao perfil estabelecido o art. 4º.²⁰</p>
<p>Art. 7º prescreve que o Benefício Eventual, na forma de auxílio moradia emergencial, será concedido ao cidadão/ã, com risco iminente de desabrigo compulsório, capaz de concorrer para vulnerabilidade social do cidadão, ou da sua família, que se enquadre no perfil estabelecido na legislação social em vigor, pertinente à matéria, obedecendo aos seguintes critérios para sua inclusão:</p>
<p>Art. 8º institui que o benefício eventual, na forma de passagem, intermunicipal ou interestadual, será concedido ao cidadão que preencha os requisitos exigidos no artigo 4º após análise, constatação e parecer social, bem como serão exigidos os documentos comprobatórios que justifiquem a liberação do pleito e os contatos necessários para averiguação das informações prestadas.</p>
<p>Art. 9º define que o benefício eventual, na forma de auxílio funeral, constitui-se na concessão emergencial, através de bens de consumo, quais sejam, a Urna Funerária, os devidos acessórios, a liberação da taxa de sepultamento, o traslado dentro do município de João Pessoa, verificando a qualidade destes, com fins de reduzir a fragilidade provocada pelo falecimento da família, desde que a mesma responda ao perfil estabelecido nesta lei e na legislação pertinente à espécie.</p>

Fonte: SEDES, 2019

De acordo com a prescrição legal, a legislação garante os benefícios eventuais aos usuários e suas famílias, desde que estejam em situação de risco, *vulnerabilidade*, calamidade, e que estejam impossibilitados de arcar com o enfrentamento da contingência social, cuja ocorrência provoque riscos à sobrevivência ou fragilize o indivíduo e sua família.

Como se observa no regramento municipal, o alcance dessa provisão espelha uma visão minimalista de atenção social, focada em situações dramáticas e na condição de miséria extremada. Embora pouco contemple as necessidades manifestadas, o acesso a tais benefícios é perseguido por um amplo contingente de trabalhadores que padece de carências agudas. Subjacente a esse direcionamento

¹⁹ Parágrafo Único. Tal concessão poderá se estender por, no máximo 5 (cinco) meses consecutivos, dependendo da análise da equipe técnica do Balcão de Direitos.

²⁰ Parágrafo 1º estipula que o requerimento do benefício natalidade deve ser realizado até o 8º mês de gestação ou até 30 dias após o nascimento da criança, mediante a apresentação dos documentos pessoais e do cartão Gestante/Declaração do nascimento da Maternidade.

finca-se uma forma de atenção à pobreza “prioritariamente emergencial, focalizada e, no geral, reduzida à dimensão assistencial” (NETTO, 2007, p. 160).

A concessão dos benefícios eventuais na forma de bens de consumo fica sob a competência do CRAS sendo mais usualmente: o auxílio moradia, o auxílio enxoval, a cesta básica (o mais solicitado), enquanto o auxílio funeral é concedido diretamente na SEDES, por meio de uma central de atendimento para esse tipo de requerimento. Caso seja demandado no âmbito do CRAS é feito o encaminhamento para a SEDES.

Como dito, o Benefício Eventual Cesta Básica é o mais solicitado em todos os CRASs do município de João Pessoa. Quando essa demanda se manifesta, agenda-se a visita domiciliar a ser conduzida pelo assistente social e pelo psicólogo, de modo a identificar e analisar a condição social da família. Constatada a situação de extrema *vulnerabilidade social*, conforme expresso nos termos legais, a equipe técnica solicita o benefício Cesta Básica - para suprir a situação identificada de imediata insegurança alimentar da família -, por meio de relatório ao Balcão de Direitos, que vem a ser.

Nesse sentido, e em concordância com Bovolenta, (2010), a prevalência do benefício cesta básica no município não expressa apenas uma realidade local, de dimensão nacional, também revela uma prática histórica do país. E mesmo com a legislação local e o aparato legal de caráter nacional que fundamentam os benefícios eventuais como residuais, ainda assim, esses dispositivos da lei são desconsiderados, limitando o acesso e fragilizando a execução dessa cobertura eventual.

De acordo com a legislação do município de João Pessoa, as famílias têm direito a 3 (três) cestas básicas por ano, conforme a avaliação da necessidade da família. Em determinadas situações, a família recebe o benefício durante três meses - podendo se estender por, no máximo, cinco meses consecutivos, dependendo da análise da equipe técnica do Balcão de Direitos. Após seis meses o usuário pode solicitar novamente o benefício. Já sua liberação pode demorar entre 1 (um) e 2 (dois) meses ou até mais, em virtude da elevada demanda dos benefícios eventuais.

Como os benefícios eventuais são liberados pelo Balcão de Direitos, a equipe multiprofissional dessa unidade analisa os relatórios e procede a liberação dos benefícios solicitados. Os documentos necessários para identificação do recebimento de qualquer benefício no Balcão de Direitos são: Carteira de Identidade

(RG), e comprovante de residência. Alguns exigem, além da documentação do requerente, a apresentação de documentos específicos: para o auxílio-natalidade, o Cartão da gestante e a última ultrassonografia; para o auxílio-funeral, a declaração ou certidão de óbito, documento de identificação e comprovante de residência (SEDES, 2019, s/p).

A concessão do benefício Cesta Básica²¹ em João Pessoa constitui um processo burocrático e demorado, e a exigência documental muitas vezes inviabiliza ou retarda o acesso. O que é incompatível com a urgência que reveste a carência alimentar. Enquanto esperam as decisões emanadas dos gabinetes para suprir tão urgente necessidade, as famílias, em seus desesperos cotidianos pela sobrevivência, utilizam estratégias, como a solidariedade de vizinhos, de amigos, de familiares e de igrejas.

E ainda que concedido o benefício, constata-se que a fome continua presente na vida dos usuários, mesmo na condição de beneficiários de serviços e programas que, supostamente, deveriam saná-la, conforme empiricamente se constatou no CRAS Cristo Redentor, particularidade que abordaremos a seguir.

3.2 CRAS Cristo Redentor: a realidade dos usuários e da cobertura eventual de benefícios

Como mencionado, o CRAS é uma instância institucional da política de assistência social, de natureza pública governamental e de âmbito municipal e do Distrito federal. Compõe um espaço que, em tese, possibilita o acesso de grande número de famílias precarizadas às provisões e à rede socioassistencial, sendo responsável pela estruturação e pela disponibilização de serviços da Proteção Básica.

Suas ações, segundo a PNAS, são direcionadas, principalmente, para as áreas de maior *vulnerabilidade* e de *risco social*, conforme entendimento operado pela política, para denominar áreas pauperizadas, marcadas pelas condições desiguais de uma sociedade de classes. Mas tal visão é vista criticamente por autores como Couto et al (2010), com os quais concordamos, por implicar na culpabilização das famílias

²¹ A cesta básica em João Pessoa é composta pelos seguintes itens: 1 kg de açúcar, 2 kg de arroz, 2 pacotes de café, 1 kg de farinha, 1 kg de sal, 2 pacotes de biscoito, 3 kg de feijão, 4 pacotes de macarrão, 4 pacotes de fubá, 2 pacotes de leite em pó, 1 litro de óleo, 2 latas de sardinha, 1 creme dental e 2 sabonetes.

que recorrerem ao SUAS. Nesse sentido, as autoras afirmam que esses termos “não são adjetivos da condição do usuário” (p. 50), devendo ser compreendido esse contexto de pauperização como decorrente da desigualdade inerente ao capitalismo, que requer “uma intervenção para além do campo das políticas sociais” (id. *ibid.*).

O CRAS Cristo Redentor²², espaço de referência do SUAS onde atuei como estagiária e cuja realidade a observação empiricamente, constitui uma das onze unidades assistenciais desse porte existentes no município de João Pessoa, e leva o nome do bairro onde se encontra instalado. Por sua vez, o bairro Cristo Redentor, localizado na zona oeste da cidade, foi construído na década de 1970, na esteira da expansão urbana ocorrida no município sob os auspícios da política habitacional do governo federal, gerenciada pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que fomentou pelo país a construção de grandes conjuntos habitacionais, concentrando enormes contingentes de trabalhadores e produzindo um conjunto de necessidades não contempladas. Situação que se agravou com a crise estrutural do capital e a redução da intervenção social do poder público.

Nesse espaço, o CRAS funciona em um imóvel originalmente destinado a uma residência, com os seguintes cômodos: terraço; sala, cuja área é utilizada para funcionamento da recepção (sala de espera); cinco quartos usados como ambientes para o atendimento técnico do assistente social e do psicólogo e para as atividades da coordenação. Outro espaço serve tanto para a realização de reuniões, como também é ocupada permanentemente pelo Programa Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV), substituto do Pró-Jovem. Há ainda um ambiente que serve de despensa; uma cozinha; dois banheiros, sendo um feminino e o outro masculino, de utilização de funcionários e usuários.

Como visto, de forma improvisada o imóvel foi adaptado para que a unidade assistencial funcione, porém, as condições físicas do espaço estão muito distantes de proporcionarem ambiente adequado para as atividades do CRAS. A estrutura precária e deteriorada não comporta sequer um atendimento em larga escala, e todos os compartimentos do imóvel carecem de manutenção, assim como os equipamentos e os materiais mais básicos são insuficientes e inadequados para as necessidades do atendimento. Ademais, o deslocamento dos profissionais para realizar atendimento externo também é outro problema de difícil solução. Há anos vigora um sistema de

²² Localizado na rua Universitário Rogério Benevides, S/N João Pessoa-PB, funciona de segunda a sexta das 8:00 às 17:00 horas.

rodízio do único transporte existente para todos os CRAS do município, impactando o andamento das atividades, e revelando o descaso da gestão municipal.

E os desafios são muitos. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativos ao censo de 2010, o bairro Cristo Redentor contava com um total de 37.538 habitantes, sendo 17.713 homens, representando 47,19% da população e 19.825 mulheres, representando 52,81%. Também se constatou que no bairro existem mais jovens do que idosos, respectivamente 23,2% e 6,8%.

Considerando a população usuária a ser atendida, o relatório mensal de monitoramento do CRAS Cristo Redentor mostra que este possui 5.726 famílias cadastradas no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), todas potenciais usuárias dos serviços e benefícios socioassistenciais e do atendimento da equipe técnica da unidade. Mas o raio de atendimento do CRAS ainda abrange as famílias de outros bairros, como Rangel, Varjão e José Américo, um contingente de trabalhadores marcado pelo desemprego e pela fome, e residindo em habitações impróprias, entre outras carências sociais.

Nessas áreas mais afastadas, a instituição desenvolve ações e promove o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV) no Centro de Referência da Criança e no Centro de Referência da Juventude, localizados nos bairros Varjão e Rangel. Os serviços são realizados em grupo, organizado com o objetivo de assegurar espaço de convívio familiar e comunitário, desenvolvimento de relações de afetividade e sociabilidade, desenvolvendo socialização e convivência.

Como os demais CRAS, o do Cristo Redentor desenvolve as seguintes atividades: atendimento individualizado; atendimento psicossocial; escuta psicológica; solicitação de benefícios eventuais; encaminhamentos para outros serviços, como Bolsa Família, Ministério Público, Conselho Tutelar, Instituto Nacional de Seguro Social – INSS; atendimento/acompanhamento de gestantes; elabora relatórios sociais; administra reuniões de monitoramento; realiza visita domiciliar e institucional e procede consultas ao Cadastro Único e a outras fontes do SUAS.

Nesse âmbito, o atendimento é organizado com a equipe profissional sendo composta por uma coordenadora, três assistentes sociais, dois psicólogos, um auxiliar administrativo, uma técnica de referência responsável por todos os serviços de convivência, um educador social, bem como uma equipe de apoio com duas auxiliares de serviços gerais e cozinha, e um vigilante.

No que se refere à equipe profissional, a contratação dos agentes não se dá através de concurso público e sim por meio de contratos precários de trabalho, contrariando a Norma Operacional Básica do SUAS-RH-IV, que descreve o seguinte:

Os serviços devem ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizadas com seus respectivos Planos de Assistência Social (Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipal), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços. (NOB-RH-SUAS, 2011, p.16).

Os resultados desse processo são os mais graves possíveis. Por um lado, favorece a indicação político-partidária de profissionais que serão cobrados a agir em favor dos interesses de grupos políticos. Por outro, fomenta intensa rotatividade desses profissionais, pois a cada rodada eleitoral uns serão destituídos, para que postulantes dos novos eleitos sejam contemplados. Com isso, fica comprometida a relativa autonomia profissional e a qualidade dos serviços ofertados aos usuários.

Com relação à materialização do SUAS, procedeu-se uma ampla revisão de sua estruturação física e gestora, definindo-se formas de acesso e de execução de um conjunto de provisões socioassistenciais (materiais e financeiras) nas proteções básica e especial, que se encontram normatizadas desde 2009. Esse processo, considerado estratégico para imprimir maior clareza e padronização nacional ao SUAS, resultou na *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, que objetivamente distingue segmentos e suas formas de atendimento, objetivos e provisões específicas, assinala conexões institucionais e impactos esperados.

Na proteção básica, por exemplo, esse regramento dispõe sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos como uma,

Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas

emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. (TNSS, 2012, p.9).

Também define que os usuários do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos são: crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; adolescentes e jovens de 15 a 17 anos; jovens de 18 a 29 anos; adultos de 30 a 59 anos; idosos (as) com idade igual ou superior a 60 anos, em situação de *vulnerabilidade social*. E dentre os objetivos deste serviço, destaco: prevenir a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos, em especial, das pessoas com deficiência, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária; promover acessos a benefícios e serviços socioassistenciais, fortalecendo a rede de proteção social de assistência social nos territórios; promover acessos a serviços setoriais, em especial das políticas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer existentes no território, contribuindo para o usufruto dos usuários aos demais direitos; possibilitar acessos a experiências e manifestações artísticas, culturais, esportivas e de lazer, com vistas ao desenvolvimento de novas sociabilidades (TNSS, 2012, p.12).

Já o Programa de Atenção Integral a Família (PAIF), cuja atenção se volta para as famílias em situação de *vulnerabilidade e risco social*, tem como objetivos e princípios a serem seguidos pelos profissionais do CRAS:

- ❖ Promover o acompanhamento socioassistencial de famílias em um determinado território;
- ❖ Potencializar a família como unidade de referência, fortalecendo os vínculos internos e externos de solidariedade;
- ❖ Contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias fomentando o seu protagonismo;
- ❖ Desenvolver ações que envolvam diversos autores sociais, com o objetivo de romper o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações;
- ❖ Atuar de forma preventiva, evitando que essas famílias tenham seus direitos violados, recaindo em situações de riscos etc.

Com isso o CRAS atua com um conjunto de informações, além de realizar encaminhamentos para solicitação de diversas coberturas como o Benefício de Prestação Continuada - BPC, que consiste em um benefício individual, não vitalício

e intransferível, que integra a proteção social básica no âmbito do SUAS, constituindo-se como um direito inscrito na seguridade social.

Ainda de acordo com as Orientações Técnicas (2009), o bom funcionamento do CRAS consiste em enfatizar o planejamento das atividades, assim como a organização do trabalho em equipe. Outro critério fundamental consiste na definição das informações a serem coletadas junto aos usuários por meio de instrumentos, como registro de dados dos responsáveis e frequências nas atividades do CRAS.

Nesse sentido, a equipe do CRAS deve definir, mediante planejamento, as ações diárias da unidade. Já o planejamento da Secretaria Municipal de Assistência Social, com os CRASs em geral, é organizado por meio de reuniões mensal com os coordenadores de cada instituição, ocasião em que se pretende compreender a realidade, avaliar e definir novos projetos. Por sua vez, a equipe profissional do CRAS Cristo Redentor realiza reuniões semanais para planejar atividades e aferir demandas.

Conforme apontado anteriormente, em sua maioria os usuários do CRAS Cristo Redentor são constituídos de famílias e/ou indivíduos em situação de extrema pobreza, no que corresponde às prescrições da PNAS, sendo, portanto, sujeitos que acumulam situações provenientes de:

- ❖ Pobreza-Privação ou ausência de renda;
- ❖ Acesso precário ou nulo aos serviços públicos;
- ❖ Vínculos familiares rompidos ou fragilizados;
- ❖ Situação de discriminação étnica, de gênero, por deficiência, entre outras.

Considerando o conjunto de famílias atendidas no referido CRAS, observa-se uma diversificação de arranjos familiares, com muitos avós morando com os netos, além de outros familiares, estes em menor proporção. Prevalece um grande número de mulheres chefes de família. A maioria mora apenas com os filhos, pois os companheiros se encontram em regime de reclusão ou abandonaram a família.

Correntemente se constata que a maior parte dos usuários é do sexo feminino, e, como dito, muitas chefes de família vivendo em condições precárias de subsistência. Em geral, são mulheres desempregadas, ou com renda ínfima adquirida informalmente, através de bicos ou de prestação eventual de algum serviço, como faxina, lavagem de roupa, etc. Eventualmente, algumas dessas

usuárias contam com a aposentadoria de um familiar, com o benefício Bolsa Família ou com o BPC.

No tocante à escolaridade dessas mulheres é elevado o número de analfabetas, assim como de seus familiares. Muitas crianças estão sem estudar ou defasadas em relação à série e são muitas aquelas que abandonam os estudos em decorrência de gravidez precoce ou problemas de saúde como alcoolismo, depressão, etc.

Em sua maioria, as usuárias manifestam percepções difusas sobre direitos e participação social, a urgência da sobrevivência impõe outras demandas e preocupações. Também lidam com visões preconceituosas, inclusive veiculadas no interior da própria unidade assistencial, por exemplo, de que são sujeitos passivos diante das oportunidades que a instituição oferece, não buscando independência financeira. O que fere os parâmetros de atendimento do SUAS, além de expressar limitado entendimento sobre a realidade de escassez de emprego e a impossibilidade estrutural de empregabilidade para todos, sobretudo quanto mais precária for a qualificação e a habilidade do trabalhador.

Conforme explanado, infere-se que, nesse âmbito, o Serviço Social, enquanto atuação estratégica tem como objetivo a elaboração, execução e avaliação da PNAS, assim como informar às pessoas que elas possuem direitos, mesmo diante do avanço das políticas neoliberais e dos desafios cotidianos enfrentados pelos profissionais. Nesse caso, o assistente social deve empregar os instrumentais e técnicas para compreender o contexto social e assim analisar a realidade do usuário e as possibilidades institucionais e das políticas sociais.

A partir dessas competências, o assistente social tem no atendimento individualizado ou familiar a oportunidade de identificar as demandas dos usuários. E estes, em geral, buscam o CRAS de forma espontânea, para acessar os benefícios eventuais, sobretudo o benefício cesta básica. Outra forma de acesso advém de encaminhamentos de instituições como Ministério Público, Conselho Tutelar, Balcão de Direitos, bem como setores da rede de proteção básica ou da rede intersetorial. Nesses casos, para inscrever a pessoa no Programa Bolsa Família, o que demanda que o assistente social providencie a inscrição desta no CADÚNICO, com os dados da família, local e moradia, situação de saúde, de educação e renda.

Com relação aos benefícios eventuais, o profissional verifica se a família preenche os critérios de acesso (renda abaixo de um salário mínimo, desemprego,

privação alimentar, etc.), produzindo um levantamento dos dados pessoais e das condições familiares. Se atender os critérios, a visita domiciliar é agendada. Contudo, pode tardar meses para ser realizada, devido a insuficiência orçamentária que limita a capacidade de acesso e afeta o resultado das ações. Outra dificuldade se deve a dificuldade de transporte para os profissionais realizarem as visitas técnicas.

Com as informações obtidas no atendimento individual e durante a visita técnica, relatórios e pareceres sociais são elaborados e encaminhados ao Balcão de Direitos, o órgão municipal competente para deliberar, conforme já esclarecido. Desse modo, cabe aos técnicos do CRAS deferir ou não o benefício, conforme os critérios estabelecidos pela lei e a partir das informações coletadas. Aos profissionais do Balcão cabe liberar os benefícios adequando a demanda ao orçamento previsto, limitando extremamente sua concessão.

Caso o benefício seja condido, o usuário é convocado pelo CRAS para ser encaminhado ao Balcão de Direitos. Pode ser liberada uma ou mais cesta básica, porém, outra solicitação dessa natureza só pode ocorrer após seis meses.

Durante o estágio curricular foi possível participar dos atendimentos e das visitas domiciliares e acompanhar a análise dos relatórios, de modo que, empiricamente, também foi possível verificar que a cesta básica é o benefício eventual mais demandado pelas famílias, bem como que este não supri sequer as necessidades básicas das famílias pauperizadas. Embora, o benefício eventual seja previsto para, supostamente atender situações emergenciais e imediatas, o que se observou foi o desespero das famílias diante do seu retardamento abusivo.

Em se tratando da concessão dessas provisões eventuais no CRAS Cristo Redentor, e considerando o ano de 2018 (quadro 5), verifica-se que praticamente um terço dos benefícios solicitados pelos usuários não foi contemplado.

Quadro 5 - Benefícios Eventuais no CRAS Cristo Redentor (2018)

Meses	Benefícios Solicitados	Total de Benefícios solicitados por mês	Benefícios Recebidos	Total de Benefícios Recebidos por mês
Janeiro	11 – Cesta Básica 10 – Enxoval	21 - Benefícios	5 – Cesta Básica 2 – Enxoval	07 – Benefícios

Fevereiro	08 – Cesta Básica 02 - Enxoval	10 - Benefícios	Nenhum	Nenhum
Março	01 – Cesta Básica 01 - Enxoval	02 - Benefícios	11 – Cesta Básica 04 - Enxoval	15 – Benefícios
Abril	10 – Cesta Básica 09 - Enxoval	19 – Benefícios	02 – Cesta Básica 01 – Enxoval	03 – Benefícios
Maio	01 – Auxílio Moradia 10 – Cesta Básica 03 – Enxoval	14 – Benefícios	08 – Cesta Básica	08 – Benefícios
Junho	01 – Auxílio Moradia 10 – Cesta Básica 09- Enxoval	20 – Benefícios	01 – Cesta Básica 02 - Enxoval	03 – Benefícios
Julho	02 – Auxílio Moradia 02 – Cesta Básica 04 - Enxoval	08 – Benefícios	01 – Cesta Básica	01 – Benefício
Agosto	03 – Auxílio Moradia 09 – Cesta Básica 06 - Enxoval	18 – Benefícios	7 – Cesta Básica	7 – Benefícios
Setembro	07 – Cesta Básica 03 - Enxoval	10 – Benefícios	9 – Cesta Básica 1 - Enxoval	10 – Benefícios
Outubro	01 – Auxílio Moradia 07 – Cesta Básica 08 - Enxoval	16 – Benefícios	7 - Cesta Básica 8 - Enxoval	15 – Benefícios
Novembro	02 – Auxílio Moradia 13 – Cesta Básica 15 – Enxoval	30 – Benefícios	9 – Cesta Básica 11 - Enxoval	20 – Benefícios
Dezembro	01 – Cesta Básica 02 – Enxoval	03 – Benefícios	1 – Cesta Básica 2 – Enxoval	03 – Benefícios
Total dos Benefícios em 2018	89 – Cesta Básica 72 – Enxoval 10 – Auxílio Moradia	171 – Benefícios	60 – Cesta Básica 31 – Enxoval	91 – Benefícios

Fonte: Primária

De acordo com os dados acima, em 2018 foram 171 solicitações de benefícios eventuais encaminhados ao Balcão de Direito sendo: 89 Cestas Básicas, 72 Enxoval, 10 Auxílios Moradia. Mas apenas 91 Benefícios foram liberados, dos quais 60 foram Cestas Básicas e 31 Enxovais, enquanto os auxílios moradia não foram liberados no ano de 2018 e sim concedidos no ano seguinte.

É importante ressaltar que todos os meses os CRASs solicitam benefícios eventuais ao órgão responsável, porém a efetiva liberação dos benefícios é feita no setor Balcão de Direitos, da prefeitura municipal de João Pessoa, que concentra todas as solicitações e cujos técnicos têm autonomia para reavaliar relatórios e definir quais serão concedidos. O motivo pelo qual as famílias não recebem logo os benefícios ou os têm negados, embora suas necessidades tenham sido reconhecidas pelos técnicos do CRAS recorrido, decorrem desse duplo patamar de avaliação.

Decerto que esse formato faz com as ações do Balcão de Direito funcionem como uma segunda filtragem que, inclusive, sequer justifica por qual motivo as coberturas eventuais não foram concedidos. Revela a dificuldade do acesso a essas coberturas, mesmo na condição de usuário de serviços e programas do SUAS.

Os dados mostram que, embora solicitado, omês de fevereiro não registrou nenhuma liberação do benefício cesta básica, ao passo que o mês de março teve o segundo maior número de liberação do benefício, sendo 11 famílias contempladas. Notadamente, uma concentração que, em parte, responde pela não liberação no mês referido, mas também revela a postergação de cobertura de uma necessidade fundamental para as famílias que demonstraram padecer com a fome. Nesse caso, fica patente que prevaleceu razões administrativas. A fome não espera.

Em relação aos Benefícios Eventuais, a Cesta Básica é o benefício de maior demanda, seguido pela solicitação do enxoval para recém-nascido, sendo que muitas demandantes da cesta básica também solicitam o auxílio-enxoval, realizando sucessão tentativas que revelam carências generalizadas e demarcam uma situação barbarizada de sobrevivência humana, que só se agrava.

Já o auxílio-moradia vem se expressando significativamente enquanto demanda, no sentido de os usuários procurarem o CRAS em busca de informações sobre esse tipo de auxílio. Os profissionais são orientados para, durante o atendimento, esclarecer para os usuários as condicionalidades impostas, pois se trata de um benefício extremadamente seletivo, para pessoas que foram vítimas de calamidades ou casas consideradas pela Defesa Civil como lugar de risco de desabamento, além do perfil de *vulnerabilidade* ou *risco social*. Decerto, uma forma de que tais informações desestimulem parcelas importantes da população pauperizada. Ademais, sinalizar dificuldade de acesso sempre foi um modo de reduzir demanda social.

O atraso constante para entrega de benefícios constitui outra forma ultrajante de dificultar e retardar o acesso, deixando que famílias passem privações extremas e contraria todas as prescrições nesse campo, pois:

[...] mesmo não sendo contínuos na sua prestação, os BEs têm de ser certos e previsíveis. Isso porque constituem medida estratégica na cadeia de provisões assistenciais, cujo objetivo é enfrentar, em primeira instância, contingências sociais que, se não forem atendidas, produzirão sérios prejuízos a quem delas padece; e, por consequência, comprometerão a eficácia da Política Pública de Assistência na sua função primordial de concretizar direitos de cidadania. (PEREIRA, 2010, p. 28).

No entanto, não é assim que ocorre nos municípios. E esse fato representa a escassez do orçamento para coberturas sociais, expressa, sobretudo, a desresponsabilização do poder público diante das necessidades dramáticas dos usuários da assistência social. Daí os recursos insuficientes que não dão conta da demanda, além de outros obstáculos como contingenciamentos (PEREIRA, 2010).

Nas circunstâncias atuais, todas essas dificuldades aqui discutidas tenderão a se aprofundar, em face da condução ultraliberal do governo Bolsonaro. As transformações que esse governo vem produzindo no Estado brasileiro têm favorecido uma ainda mais elevada apropriação dos recursos públicos pelo capital, com o desemprego se acentuando e a informalidade sendo intensificada.

Nessa esteira destrutiva, os direitos sociais estão sendo suprimidos, e as formas de proteção social submetida à degradação sob distintos processos. Coberturas sociais, as mais diversas, estão sendo extintas ou reduzidas. E os benefícios sociais como os eventuais podem ter seu acesso e o escopo de sua cobertura - que nunca correspondeu às necessidades reais dos seus usuários -, ainda mais rebaixados. Contudo, a miséria que se alastra fará deles o último refúgio dos que têm fome.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou o acesso aos benefícios eventuais no Cras Cristo Redentor, sendo possível elucidar as normativas construídas com base em ampla discussão entre os diversos níveis de gestão, participação social e de controle social da assistência social – e aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social -, bem como a historicidade dessa construção social, que transitou entre diferentes domínios da proteção social brasileira, como previdência e assistência social, registrando nesse processo uma mitigação de sua cobertura e de seus impactos, na medida em que tal cobertura foi considerada de natureza assistencial e não mais previdenciária.

Na realidade, através da contextualização desse percurso, foi possível perceber que a própria noção de direito aplicada, sobretudo, aos benefícios eventuais auxílio-natalidade e auxílio-funeral perdeu muito da substância conceitual e do alcance que tais coberturas detinham quando eram destinadas a todos os trabalhadores vinculados à previdência social, compondo, assim, com os demais direitos previdenciários e trabalhistas.

A transferência dessa cobertura, que passa a ser considerada suplementar e eventual para a assistência social, expôs os limites mais estreitos que rondam as provisões assistenciais. Tanto que fora ignorada pelos sucessivos governos pós-democratização, pelas instâncias gestoras em todos os seus níveis e pelos espaços de controle e de participação sociais.

Essa situação só se altera com a participação de acadêmicos na sua problematização e conceituação e pela ampla mobilização das Conferências Nacionais, que pautaram a deliberação dessa provisão social a partir de estudos que atestaram a inexistência ou a oferta pontual e aleatória dos benefícios eventuais, na grande maioria dos municípios brasileiros. Em 2011, enfim, tal provisão social é incorporada ao SUAS, devendo contemplar situações de nascimento, de morte, de vulnerabilidade temporária e de calamidade.

Os avanços normativos e político-institucionais, contudo, não se efetivaram na maioria dos municípios. Ao contrário, prevalecem poucas provisões, que são ofertadas mediante rígidos critérios e intensa burocratização, sobretudo com o avanço da condução ultraliberal do Estado brasileiro.

Os resultados obtidos neste estudo dão conta de uma realidade problemática, com ínfimo e irregular orçamento, provisões mínimas em todas as ofertas e severo processo seletivo, focado em situações familiares com grau extremado de pauperização. E em se tratando da cesta básica, de longe o benefício mais largamente demandado em todo o país, agravantes perversos perpassam todo o processo de acesso, já em si carregado de restrições, quais sejam: o cancelamento do acesso por razões orçamentárias quando este fora tecnicamente avaliado e aprovado; a possibilidade de acesso ao benefício ser limitada a duas vezes por ano, independentemente da carência familiar; a indefinição da data de recebimento dessa provisão, assim como o auxílio-natalidade - que se resume a poucos objetos para o bebê -, podendo demorar meses, com resultados familiares danosos.

De fato, são drásticas as consequências dessa ínfima e irregular oferta eventual, notadamente da cesta básica. Mais grave ainda porque se trata de uma prestação social muito mais vinculada à segurança alimentar nacional, todavia, absolutamente desconsiderada e deixada a mercê de arranjos locais sujeitos às mais severas limitações político-administrativas.

Conclui-se que o acesso aos benefícios eventuais no município de João Pessoa, são prestados de forma distanciada das prescrições normativas, tendendo a se tornar ainda mais minimalista caso se acentue ainda mais a gestão conservadora do SUAS.

Da forma que se revelaram neste estudo denotam que os rígidos critérios, a falta de transparência e a burocratização excessiva, além do ínfimo orçamento, limitam drasticamente o atendimento a dramáticas necessidades alimentares, muito mais pertinentes com a política de segurança alimentar, tornando o acesso aos benefícios eventuais um exercício penoso e incerto para o usuário.

REFERÊNCIAS

BEHIRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca Básica do Serviço Social, v.2).

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil**. Brasília: Letras Livres, Ed. UnB, 2006.

_____. **Relação Estado-sociedade na lei orgânica de assistência social brasileira: redistribuição de poder e colaboração vigiada**. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-016-028.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2019.

_____; SALVADOR, Evilásio et.al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Os Benefícios Eventuais Previstos na Loas: o que são e como estão**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 106, p. 365-387, abr./jun. 2011.

_____. **Cesta Básica e assistência social: notas de uma antiga relação**. Serv. Soc. e Soc., São Paulo, n. 130, p. 507-525, set./dez. 2017.

_____. **Os Benefícios Eventuais Junto à Política de Assistência Social: algumas considerações**. O Social em Questão. Ano XVII - nº 30, p. 273–286, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2012: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, e Unidades de Acolhimento**. Brasília/DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. Disponível em: www.mds.gov.br/saqi. Acesso em 02 de ago. 2019.

_____. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 aprova a **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. MDS. Brasília, 2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Brasília: Ed. Congresso Nacional, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. **ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: Centro de Referência da Assistência Social- CRAS**. 1. Ed. Brasília: MDS, 72 p, 2009.

_____. Presidência da República. Decreto Presidencial nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre os benefícios eventuais**.

_____. Presidência da República. **Lei do Benefício Eventual do Município de João Pessoa**, nº 12.015, de 23 de dezembro de 2010.

_____. Presidência da República. **Lei do Programa Bolsa Família**, nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 8.742, de 07 de setembro de 1993.

CASTRO, Miriam; ABREU, Sérgio Adorno. **A Pobreza Colonizada**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, ano 6, n. 17, 1985, p. 49-71.

CAVALCANTI, Soraya Araújo Uchoa. **Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 68, p. 34-53, nov. 2001.

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Resolução Nº 109/2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em 02 de agosto de 2019.

COUTO, Berenice Rojas et al (orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

IANNI, O. **A ideia do Brasil moderno**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e Processo Político no Brasil. In: PILOTTI, F e RIZZINI, I. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

MACÊDO, Myrtes de Aguiar; NEVES; Márcia Emília Rodrigues Neves; PESSOA, Darci Lacerda. **Estado e movimento de moradores em João pessoa (1967-1986)**. João Pessoa: Caderno de Textos do CCHLA, v. 15, n.15, p. 19-38, 1988.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 05 de ago. 2019.

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Proteção Social Básica. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 05 de ago. 2019.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL: benefícios eventuais. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais>. Acesso em: 05 de ago. 2019.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n.110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

MOTA, Ana Elizabete. **Assistência Social entre a Produção e a Reprodução Social**. In: **Assistência Social: Polêmicas e perspectivas**. Cadernos do Núcleo de seguridade e Assistência Social da PUC/SP. São Paulo, n. 2, p. 51-62, abr. de 1995.

NETTO, José Paulo. **Desigualdade, Pobreza e Serviço Social**. Em Pauta, n. 19. Rio de Janeiro: UERJ, 2007. p. 235-170.

NEVES, Márcia Emília Rodrigues. **Proteção Social? Bolsa Família e Trajetórias Sociais de Egressas**. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Curso de Pós-graduação em Sociologia. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa.

_____. **A Formação Sócio-Histórica da Assistência Social no Brasil**. João Pessoa: UFPB-GEPPSS, 2019-2020. 22 f. (Texto digitado).

CRUZ, José et al. **NOB – RH/ SUAS: anotada e comentada**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, p. 29, 1986.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Panorama do Processo de Regulamentação e Operacionalização dos Benefícios Eventuais Regidos pelas LOAS.** In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate** nº 12. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

QUIROGA, Ana Maria. **Assistência e Poder: revendo uma articulação histórica.** Rio de Janeiro, Revista Praia Vermelha, 18. 1º semestre, 2008.

RANGEL, Rosângela Faria. **A laicização da Assistência Social na Primeira República.** In: **XV Encontro Regional da ANPHH.** Rio de Janeiro, 19 a 23 de julho de 2010.

TIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2008.

RUSSO, Osvaldo. **O CRAS e a nova Assistência Social**, 2006. Disponível em: <http://www.tribunapr.com.br/blogs/opiniao/o-cras-e-a-nova-assistencia-social/>. Acesso em: 05 ago. 2019.

SALVADOR, Evilásio. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017

SILVA et al. **Comunidade solidária: contradições e debilidades do discurso.** In: SILVA, M. O da S e (coord). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da. **Questão Social e Serviço Social no Brasil: fundamentos sócio-históricos.** 2 ed. Campinas, SP: Papel Social; Cuiabá, MT: EDUFMT, 2014.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos.** Serv. Soc. Soc. São Paulo. 2017, n.130, pp.487-506, set./dez. 2017.

SPOSATI, Aldaíza. (Coord.). **Topografia Social da Cidade de João Pessoa.** São Paulo: UFPB/CEDEST/IEE COORD, 2009.

_____. A. **O primeiro ano do Sistema Único da Assistência Social.** Serviço Social e Sociedade. São Paulo: n. 87. 2006.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Pobreza no BRASIL Colonial: representação social e expressões da desigualdade na sociedade brasileira** – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo, n. 34, 2009

YAZBEK, Maria Carmelita. **Questão Social: Desigualdade, Pobreza e Vulnerabilidade.** In: IEE. **Curso de Capacitação de Gestores Sociais.** São Paulo: IEE, 2008.

_____. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** Serv. Soc. Soc. São Paulo, 2012, n.110, p. 288-322, abr./jun. 2012